ROCZNIK XXII NR. 1—12

CZASOPISMO

PRAWNICZE I EKONOMICZNE

ORGAN WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI UNIWERSYTETU JAGIELL. ORAZ TOW. PRAWNICZEGO I EKONOMICZNEGO W KRAKOWIE

KRAKÓW 1924
KRAKOWSKA SPÓŁKA WYDAWNICZA
KRAKÓW - UL. ŚW. FILIPA 25

ROCZNIK XXII. NR. 1—12

CZASOPISMO
PRAWNICZE I EKONOMICZNE

ORGAN WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI UNIWERSYTETU JAGIELL. ORAZ TOW. PRAWNICZEGO I EKONOMICZNEGO W KRAKOWIE

KRAKÓW 1924
KRAKOWSKA SPÓŁKA WYDAWNICZA
KRAKÓW — UL. ŚW. FILIPA 25

ROCZNIK XXII. NR. 1—12.

CZASOPISMO
PRAWNICZE I EKONOMICZNE

POD REDAKCJĄ
PROF. WŁADYSŁAWA LEOPOLDA JAWORSKIEGO

ANKIETA O KONSTYTUCJI

— Z 17 MARCA 1921 —

WYDAŁ
PROF. WŁADYSŁAW LEOPOLD JAWORSKI

KRAKÓW 1924
KRAKOWSKA SPÓŁKA WYDAWNICZA
KRAKÓW - UL. ŚW. FILIPA L. 25

KRAKÓW — DRUK W. L. ANCZYCA I SPÓŁKI

SPIS RZECZY.

Część ogólna.

Część szczegółowa.

ROZDZIAŁ II. Władza ustawodawcza Str.

ROZDZIAŁ III. Władza wykonawcza

Str.

ROZDZIAŁ IV. Sądownictwo

ROZDZIAŁ V. Powszechne obowiązki i prawo obywatelskie

Redakcja »Czasopisma prawniczego i ekonomicznego« zwróciła się do szeregu prawników i polityków z prośbą o nadesłanie jej opinij w sprawie Konstytucji z 17 marca roku 1921, przyczem pozostawiła autorom zupełną swobodę co do rozmiarów, wyboru tematów, sposobu traktowania. Wezwaniu uczyniło zadość kilkudziesięciu zaproszonych. Udzielone nam przez nich opinje wydajemy obecnie w ugrupowaniu, które powinno ułatwić korzystanie z nich. Za przysporzony w ten sposób materjał naukowy i legislacyjny składa redakcja uczestnikom ankiety gorące podziękowanie.

Redakcja.

2

CZĘŚĆ OGÓLNA.

I. Porównania.

1. Tetmajer Włodzimierz: Trzy Konstytucje.

Zaszczycony wezwaniem do wyrażenia zdania o naszej Konstytucji, znalazłem się w kłopocie, albowiem przypomniało mi się łacińskie przysłowie: »*ne sutor ultra crepidam*«.

Stawać bowiem — nie będąc prawnikiem — w jednym rzędzie ze znakomitymi znawcami prawa politycznego, jest imprezą śmiałą.

Nie mniejszą jednak odwagą jest samo praw układanie i uchwalanie w Sejmie, który nietylko nie składa się ze samych znawców politycznego prawa, ale przeciwnie, z przeważającej większości ludzi tego prawa nie znających, a nawet od elementarnych zasad jakiejkolwiek wiedzy dość dalekich.

Żyjemy jednak w czasach parlamentaryzmu, a jak długo ten okres trwać będzie, tak długo żadna ustawa nie będzie wynikiem wiedzy prawniczej ani politycznej, ale będzie wynikiem kompromisu zwalczających się w Izbie stronnictw.

Chyba zatem pewna znajomość naszych stronnictw, nabyta w ciągu dość długiego czasu, kiedy brałem czynny udział w życiu parlamentarnem, dałaby mi pewne prawo do zabrania głosu.

Wierzę też w prawdę: *historiam vitae esse magistram*, i w istocie wspomnienie danych momentów z naszych dziejów najcenniejszym było mi zawsze drogowskazem w życiu parlamentarnem.

Rzecz pragnąłbym oprzeć na tych właśnie założeniach, ale przedewszystkiem ująć ją ze stanowiska pozastronniczego.

Państwo własne, jego siła i doskonałość ustroju, winny być jedyną myślą przewodnią i jedyną pobudką wszystkich politycznych poczynań, a myśli państwowej podporządkować się muszą programy wszystkich stronnictw.

Wkońcu, dyletantem się czując, roztrząsania poszczególnych artykułów unikać muszę, natomiast tak Czcigodnych, ze mną w tym przedmiocie Współpiszących, jak i fachowego Czytelnika o pobłażliwość i wyrozumienie proszę.

I.

Konstytucja 17. marca 1921 r. jest trzecią z rzędu konstytucją polską, we właściwem słowa znaczeniu, t. j. Ustawą nie przez władcę nadaną, ale przez czynniki polityczne zbudowaną.

Dwie pierwsze, t. j. Konstytucja Aleksandra Jagiellończyka z r. 1505 i Konstytucja Sejmu Czteroletniego z 3 maja 1791, poczęte były z tego względu pod nieszczęsną gwiazdą, że pierwsza z nich była za wczesną, a druga za późną.

Wszystkie zaś trzy różnią się pomiędzy sobą zasadniczo, co do przewodniej politycznej myśli.

Konstytucja z r. 1505 stworzyła nowożytny już ustrój parlamentarny, rozkładając zakres władzy na trzy czynniki: króla, jako przedstawiciela Państwa i władzy wykonawczej, Senat, jako władzę kontrolną, i Izbę posłów, jako ciało ustawodawcze.

Konstytucja z r. 1791 usiłuje, po doświadczeniach wieków, wzmocnić władzę wykonawczą i unormować równowagę wewnętrznego układu.

Konstytucja z r. 1921 ma charakter wprost przeciwny do obu pierwszych, bo obala zupełnie znaczenie i wpływ władzy wykonawczej i znosi kontrolę.

Obie zaś te atrybucje władz do tego powołanych przenosi na Izbę posłów, jako na przedstawicielstwo suwerennego narodu.

Przewodnią myśl pierwszej nazwaćby można parlamentarną, drugiej państwową, trzeciej republikańską, może nawet właściwiej: rewolucyjną.

Przypomnijmy sobie ich najogólniejsze zasady i okoliczności, w których powstawały.

Kazimierz Jagiellończyk, największy z władców tej dynastji, dążył do złamania wpływu zanarchizowanego możnowładztwa.

Ten wpływ był wynikiem faktów, przez to możnowładztwo stworzonych, jak: unja z Litwą — umiejętnie przygotowana i zwycięska

wojna z krzyżackim zakonem, osadzenie nowej dynastji na tronie i wyniesienie państwa do rzędu pierwszych mocarstw europejskich.

Państwa europejskie przeżywały takie okresy możnowładczych rządów, zarówno jak okresy ich łamania przez potężnych umysłem i silną wolą władców.

Różnica polega na tem, że na Zachodzie przeobrażanie się państw kończy się utrwaleniem absolutyzmu monarchów, a w Polsce przekształceniem państwa z monarchicznego na nowożytne, parlamentarne.

Wynikł ten ustrój Polski z kilku przyczyn:

1) Przeżyte już możnowładztwo XV-go wieku straciło poczucie państwowe i stało się żywiołem anarchicznym;

2) Król, aby jego wpływ złamać, szukał oparcia na innym żywiole;

3) Nowy ten żywioł zaczął dojrzewać do roli politycznego czynnika;

4) Między władcami ówczesnej Polski nie było człowieka tej miary, co potężne postacie monarchów Zachodu.

Nowym żywiołem była w XV-tym wieku szlachta, która, mniej więcej, odpowiada dzisiejszemu, do roli czynnika politycznego dojrzewającemu ludowi.

Znamienną jest rzeczą, że okres przeobrażania się państwa rozpoczyna się właściwie buntem przeciw ojczyźnie, bo inaczej nie można zwać stanowiska szlachty, kiedy na polach Nieszawy wymuszała słynny Statut Nieszawski groźbą odmówienia ojczyźnie służby w potrzebie.

Szlachta, jako ówczesny »Naród«, zaczęła się czuć powołaną do roli politycznego czynnika. Król wyzyskał jej ruch dla stworzenia przeciwwagi wpływom dla państwa szkodliwym. Statut Nieszawski zapoczątkował nowy okres, który, w danych warunkach, przy talentach i charakterach królów, mógł dać najświetniejsze wyniki.

Z tem wszystkiem, bunt przeciw ojczyźnie w potrzebie pozostanie faktem, jak również pozostanie faktem jakaś nieubłagana *ananke*, snująca się przez dzieje Polski w roli matki anarchicznego myślenia.

Teraz trzy pytania:

1) Czy naród, budzący się ledwie do życia politycznego, nie mogący zatem mieć żadnej dalszej myśli politycznej, żadnego programu zakreślonego na dalszy okres czasu, a konsekwentnie przeprowadzanego przez kilka pokoleń, — czy naród, który nie mógł podówczas wybiegać myślą poza szranki wewnętrznych spraw i równowagi wewnętrznych wpływów, czy ten naród był dojrzałym do poprowadzenia państwa do rozwoju i potęgi?

2) Czy naród, który nie przebył twardej szkoły, jaką przeszły narody Zachodu, tak przerastające dzisiaj Polaków swojem poczuciem państwowem, a wychowane w szkole, która rozwiązywała ręce rządom na zewnątrz i na wewnątrz, w szkole, w której narody się uczyły poczucia państwowego, szacunku dla prawa, uznania potrzeby silnej władzy wykonawczej — czy ten naród, który w takiej szkole nie był, mógł być dojrzałym do samowładania?

3) Czy zatem Konstytucja 1505 r. nie była za wczesną?

Na te pytania dzieje dały odpowiedź: rozbiór Polski.

Konstytucja 3-go Maja 1791 r. powstaje, jak wiadomo, pod grozą nadciągającej, a już nieuniknionej katastrofy.

Instynkt samozachowawczy rozszerza widnokręgi myślenia, budzi poczucie potrzeby wzmocnienia władzy wykonawczej, rozszerzenia udziału w życiu państwa na inne stany.

Wszystko jednak za późno, bo w przededniu upadku.

Mimo to, Konstytucja 3-go Maja 1791 pozostała pomnikiem ocknięcia się narodu i urodzin myśli politycznej oraz poczucia państwowego.

To chyba musiał mieć na myśli Sejm dzisiejszy, uchwalając wstęp do Konstytucji 17 III. 1921, gdzie »nawiązuje do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja«.

Obaczmyż, czy to nawiązanie wyraża się w myśli przewodniej dzisiejszej Konstytucji, czy tylko w pięknym, retorycznym zwrocie?

II.

Okres niewoli i podziałów, wyprowadza na światło dzienne — i to tak z mroku dziejów, jak i z duszy polskiej — wszystko to, co Konstytucja 3-go Maja, chciała z niej raz na zawsze usunąć.

Opór wobec władzy, staje się cnotą narodową i obywatelską — obejście krzywdzącego, obcego prawa — warunkiem obrony życia narodowego, poczucie państwowe — zdradą sprawy własnej.

Każda zaś, choćby najbardziej przewrotowa, antypaństwowa zasada, siłą negacji istniejącego porządku, raczej bezprawia, porywa nie tylko umysły młodsze, ale wszystkie gorętsze, bo ukazuje gdzieś w przyszłości zburzenie przemocy, która nas gniecie. Cel oczywiście negatywny.

Życie i rozwój narodu streszcza się w negacji i oporze, w nienawiści do istniejących państwowości, w poczuciu niesprawiedliwości, prawem zawarowanej.

Usiłowań, zdążających w imię przyszłości Polski do wyrobienia cnót państwowych, choćby w warunkach niewoli i ramach obcych państw, naród oczywiście zrozumieć nie mógł, bo w jego duszy tkwiła

wiara w przejściowość czasu niewoli, a w sercu nienawiść i opór przeciw zaborcom.

Stan ten jednak nie był wcale odpowiedniem przygotowaniem narodu do dzieła tworzenia Konstytucji z celem utwierdzenia państwa, wyrobienia poczucia państwowego i poszanowania prawa.

Prócz tego, na czas niewoli przypada okres dojrzewania ludu.

Lud roboczy wyrabia się pod wpływem zasad międzynarodowego socjalizmu, który wprawdzie rozkładał imperja zaborcze, ale równocześnie identyfikował ideę państwowości polskiej z najgorszem wstecznictwem.

Lud rolny, kiedy Polska nie mogła już rozwinąć zasad Uniwersału Połanieckiego Kościuszki i wciągnąć go do pracy nad odbudową państwa własnego, staje się bezwiednem narzędziem w ręku zaborców, którzy go obracają przeciw przyszłemu, własnemu państwu.

Lud ten nie mógł przed rozbiorem wyrobić w sobie poczuć państwowych, zato wyrobił je sobie w państwach obcych, niestety — nie z myślą o własnem państwie i był podporą państw wrogich, które mu imponowały i w karbach oraz ciemnocie trzymały, wyrabiając w nim, tak szkodliwe dla przyszłości Polski, a tak przeciwne myśli 3-go Maja poczucie, nie polskie, ale ściśle i zacięcie stanowe.

Chłop polski stał się narodem w narodzie.

Warstwy oświecone nie nabywają w tym okresie cnót państwowych, bo anarchja, będąca na rękę zaborcom, a okryta piękną szatą drogiej tradycji, wybujała jak przed rozbiorem.

Filozofja pozytywna wyrobiła doktrynerski, książkowy liberalizm i wygodną, bo uwalniającą od samodzielnego myślenia zasadniczość; warunki trzech państw wyżłobiły silne piętno na umysłowości trzech zaborów, a tarcie stronnictw, wobec braku własnego państwa, stało się celem samo dla siebie.

Tak przygotowane społeczeństwo stanęło wobec zadania uchwalenia Konstytucji, którego to zadania dokonał Sejm, wybrany w najgorętszym ogniu rewolucji.

III.

Kiedy z państwem jest już bardzo źle, wtedy zwyczajnie, ludzie odwołują się do t. zw. cnoty obywatelskiej, na której »stoi Rzeczpospolita«, osobliwie »parlamentarna, jako najtrudniejsza forma rządów«.

Rozważmy, co to jest cnota obywatelska.

Czy jej wyrazem jest ów szlachcic XVIII-go wieku, pełny, jak puszka Pandory, wszelkich cnót obywatelskich i ludzkich, ale nie poczuwający się do obowiązku osobistych świadczeń na rzecz państwa?

Czy jest nim żywioł, który, uważając się za ostoję państwa i uznając swoje prawo do rządzenia państwem, nie chce płacić daniny ani podatków, ani też iść pod chorągwie w potrzebie?

Czy jest nim ów rezoner, który nie poszedł na wojnę, w obawie, aby w czasie jego służby, obcy nie zajęli ważnych stanowisk w kraju?

Czy jest nim patrjota, który w obawie o Polskę oskarża własnych współobywateli przed *forum externum?*

Możnaby wiele takich przejawów cnót obywatelskich wyliczyć, jak np. zazdrość stronniczą, nie dopuszczającą do możności kompromisu i t. d., ale może lepiej stwierdzić, że t. zw. »cnota obywatelska« nie istnieje, jako rzecz jakaś przyrodzona, bo ludzie są ludźmi, a frazeologja nie jest czynem.

Cnoty obywatelskiej musi się naród nauczyć, tak jak się jej nauczyły zachodnie narody.

Musi się jej nauczyć w jakiejś szkole, gdzieby mu wpojono w umysł i zastrzyknięto w krew pojęcie, że państwo i jego potrzeby są rzeczą wyższą od punktów widzenia różnych stronnictw, a nawet wyższą od własnej namiętności.

Szkołą taką winna być Konstytucja, przejęta nawskróś i wyłącznie duchem państwowym, z odrzuceniem doktryn, a podporządkowaniem interesów stronnictw czy ludzi potrzebom państwa.

Nasuwają się dwa pytania: czy Konstytucja 17/III 1921 może być taką szkołą, i czy jest ona rozwinięciem zasad Konstytucji 3-go Maja, jak to wstęp zapowiada.

IV.

Zasadą Konstytucji jest suwerenność narodu, t. zn., że Państwo jest tego narodu organem.

Tak chce teorja, ale praktyka, przynajmniej u nas, mówi coś przeciwnego.

Państwo potrzebuje wojska.

Naród uważa za nieszczęście iść pod chorągwie.

Państwo potrzebuje pieniędzy.

Naród nie chce ich dawać, a zmuszony, wykręca się i kłamie pod przysięgą.

Państwo potrzebuje silnej władzy wykonawczej.

Naród niczego się tak nie boi i przed niczem niema większego wstrętu, jak właśnie przed sprężystą władzą.

Państwo wymaga poszanowania prawa.

Naród uważa każdą ustawę za srogą i nieznośną tyranję.

I naród przeprowadza swą wolę i swój punkt widzenia, bo jest suwerenem, a Państwo jego organem.

Przeprowadza przez swoje przedstawicielstwo, t. j. Izbę posłów.

Co to jest Izba posłów?

Jest to zgromadzenie przedstawicieli najsprzeczniejszych interesów, które się ze sobą, nie tylko w imię państwa, ale w żadne imię na świecie, pogodzić nie dadzą.

Ci przedstawiciele zaś, nie mogą iść za interesem państwa, tylko iść muszą za interesem wyborców, boby drugi raz nie byli wybrani.

Jeżeli do tego dodamy jeszcze rzecz tak nieokreśloną, jak cnota obywatelska, to stwierdzimy, że mimo frazeologji, Izba posłów miała właściwie za zadanie stworzyć taką Konstytucję, któraby nie dopuściła do utworzenia silnej władzy wykonawczej, zabezpieczyła naród przed zakusami rządu, a zwłaszcza skarbu, a ograniczyła do minimum obowiązki obywateli wobec państwa.

Przyznać trzeba, że Konstytucja 17/III 1921 zadanie to spełniła, a spełniła je zapomocą przerzucenia wszystkich kompetencyj władzy wykonawczej i ciała kontrolującego na Izbę posłów.

Przedewszystkiem Naczelnik Państwa przestaje być Naczelnikiem, a zostaje Prezydentem Rzeczypospolitej.

Nie jest to rzeczą powierzchowną i wynika nietylko z wrodzonej Polakom manji naśladownictwa i snobizmu, spowodowanej opóźnieniem w rozwoju kulturalnym.

Zmiana taka zawiera już w samem znaczeniu tych dwóch wyrazów tendencję Konstytucji: ograniczenia do możliwego minimum władzy wykonawczej, a zwłaszcza obecnego jej przedstawiciela, który jest zarazem przedstawicielem państwa.

Jest ona także znamienną oznaką »cnoty obywatelskiej«, która ma przenikać »naród suwerenny«.

Przedstawiciele tego narodu, starający się zniszczyć wpływ i sprężystość władzy wykonawczej, kierowali się tu nie tylko względami zasadniczemi.

Ukrytym powodem tego stanowiska jest kwestja partyjnej a nawet osobistej namiętności, bo nie trzeba być ani znawcą prawa, ani człowiekiem zbyt przenikliwym, żeby wiedzieć, że gdyby o inną osobistość chodziło, ci sami posłowie, ktorzy dziś obdzierali Naczelnika Państwa z władzy, staliby w innym wypadku na zasadzie skrajnego absolutyzmu, i woleliby tytuł zawierający w swem znaczeniu coś, coby stanęło w kolizji z pierwszym artykułem Konstytucji.

Ze względu na powoływanie się na tradycję, napomknąć się godzi o tej tradycji i aureoli, jaka otacza tytuł Naczelnika, tytuł, który nosił Kościuszko, a który byłby nie tylko nawiązaniem do przerwanej

na czas długi niepodległości, ale byłby przedewszystkiem określeniem naszem własnem, czysto polskiem, a nie przeniesionem żywcem z języka obcego.

Żadna z konstytucyj zachodnich nie zna takiego ograniczenia urzędu przedstawiciela państwa i jego władzy wykonawczej, jak właśnie nasza z 17/III.

Konstytucja ta, nawiązująca do świetnej tradycji 3-go Maja, jest jedyną w Europie, która usuwa w zupełności Prezydenta Rzeczypospolitej od wpływu na ustawodawstwo, odbiera mu prawo *veto* zawieszającego, jak i prawo rozwiązania Sejmu,

Zewnętrznie wydaje się być to prawo tylko ograniczonem warunkiem 3/5 głosów Senatu.

Kto jednak ma trochę doświadczenia politycznego, a wie, że Senat wypłynie przy wyborach z tych samych stronnictw, co Izba poselska, ten wie także, że Senat będzie tylko obrazem Sejmu, z tą różnicą, że pozbawiony prawa kontroli, nigdy w żaden zatarg z Izbą posłów nie wejdzie, i nigdy Sejmu, z którym samby musiał ustąpić, rozwiązywać nie pozwoli.

W polityce zagranicznej Prezydent Rplitej będzie miał szersze nieco atrybucje, ale tylko w zakresie zewnętrznej reprezentacji.

W dyplomacji jest on artykułem 49. zupełnie uzależniony od Sejmu.

Wobec tego nie może być mowy o żadnej dalszej, planowej, celu świadomej polityce zagranicznej.

W tym względzie Konstytucja 17. III. 1921 nawiązała istotnie do tradycji, ale nie 3-go Maja, ale do tradycji z przed Sejmu Czteroletniego, kiedy to w gabinetach państw ościennych wiedziano wszystko, co się w Polsce dzieje, a w Polsce nie wiedziano nic zgoła, co myślą i mówią o nas w innych państwach.

Czy zapomniano, czy pominięto umyślnie milczeniem znany i stwierdzony pewnik:

Wszelka władza, złożona w ręce człowieka, stwarza jego odpowiedzialność.

Im więcej władzy mu powierzono, tem większa jest tą odpowiedzialność.

Odpowiedzialność zaś wznosi człowieka ponad rzeczy drobniejsze, t. j. ponad walkę stronnictw, każąc mu patrzeć, już dla samego zabezpieczenia się, z punktu widzenia zagadnień wyższych, t. j. interesu państwa.

Człowiek zaś obarczony władzą i obciążony odpowiedzialnością, stojący z tego tytułu ponad stronnictwami, musi być otoczony, jako elekt narodu, pewnym nimbem, pewnym szacunkiem, już dla samej godności tego narodu.

Tak pojmowało władzę społeczeństwo, które stworzyło niedościgniony dotąd wzór Rplitej parlamentarnej, t. j. Rzymianie, umiejący zawarować wolność rzymskiego obywatela silną, o szerokim zakresie władzą przedstawicieli państwa i urzędników.

I dlatego w starożytnym Rzymie może być mowa o cnocie obywatelskiej, — w Polsce dzisiejszej nie.

Jeżeli zaś o tradycję 3-go Maja chodzi, to artykuły o władzy wykonawczej a zwłaszcza o Prezydencie Rplitej, są zaprzeczeniem tradycji, są zupełnem wyrzeczeniem się jej, wyrzeczeniem się ducha i myśli przewodniej Konstytucji 3-go Maja 1791.

Szkoda czasu na pustą a nieprawdziwą frazeologję.

Rząd sam, nie jest rządem niezależnym. Ministrowie są tylko niewolnikami stronnictw, a innymi być nie mogą, bo Prezydent mianować może tylko tych, których mu Izba przedstawi.

Słyszy się często i czyta w gazetach wołanie o silny rząd.

Konstytucję jednak pomyślano w ten sposób, aby nigdy nie było możliwem utworzenie silnego rządu.

Odpowiedzialność ministrów reguluje Art. 58 w sposób nigdzie nie praktykowany, ale w istocie »bardzo prosty«, iście spartański.

Wedle tego artykułu »Naród«, oczywiście przez Izbę posłów, kiedy mu wzbierze temperament i stronnictwa się nie zgodzą, wyrzuca najpotrzebniejszych ministrów, bez żadnych utrudnień ani następstw.

Ciało, mające zadanie kontroli, zostało tego swego prawa zupełnie pozbawione, chociaż, po długich targach, pozwolono mu pozostać przy życiu.

Senat ma prawo tylko »przeglądać« wnioski Sejmu, ale odrzucenie wniosków Senatu 11/20 głosujących waruje dostatecznie Izbę poselską przed ingerencją Senatu.

V.

Dziwnym zbiegiem okoliczności, już po uchwaleniu Konstytucji, zdarzył się szereg wypadków, które jaskrawo ilustrują tak zasadę rządów narodu i jego stosunku do państwa, jak i skutki myśli przewodniej Konstytucji.

Minister skarbu, chcąc ratować państwo z rozpaczliwego położenia finansowego, wniósł projekty do tego zdążające.

Zaraz zerwała się burza, bo »Naród«, przedstawiony przez stronnictwa, zaczął te projekty zwalczać, a stronnictwa te rozumowały w ten sposób:

»Jeżeli już koniecznie trzeba ratować to nieszczęsne państwo, to niech się to stanie kosztem innego, byle nie mojego stronnictwa«.

Wyjaśnia to dostatecznie nasze twierdzenia o stosunku narodu do państwa.

W innym wypadku Sejm suwerenny sięgnął do tradycyj, nawet dość głęboko, bo do r. 1717, do tak zwanego Sejmu pacyfikacyjnego, który, po raz pierwszy w dziejach, zgodził się na »medjację« Piotra Wielkiego i pozwolił na wtrącanie się obcego mocarstwa w stosunki wewnętrzne niezawisłego dotąd państwa.

Wypadek z usłużnym wiceministrem, godzącym się na to, aby poseł rosyjski dyktował rządowi polskiemu, kogo ma skazać na wygnanie z granic niezawisłego Państwa Polskiego, dość żywo przypomina rok 1717, a obojętne zachowanie się Sejmu, nawet obrona usłużnego obcym urzędnika ze strony jego partji, nie świadczy ani o zrozumieniu istoty niepodległości i państwa, ani o poczuciu godności narodowej.

A wreszcie zasada usuwania Głowy Państwa od wpływu na bieg spraw państwowych doprowadziła do załagodzonego, na szczęście, konfliktu, mogącego spowodować nieszczęście ustąpienia Naczelnika Państwa, i to w chwili, kiedy się waży tyle spraw najważniejszych, i kiedy uprzedzona opinja silniejszej od nas Europy śledzi podejrzliwie rozwój wypadków w Polsce[1]).

Czy może w tych warunkach być mowa o wielkiej linji politycznej Polski, o jej dalekich i na długie okresy czasu zakreślonych planach politycznych, o zrozumieniu i wykonaniu jej misji dziejowej.

Czy może być mowa o takiej organizacji wewnętrznej, któraby państwu nietylko zapewniła wpływ na zewnątrz i stwierdziła jego rację istnienia, ale wprost dała bodaj tyle siły, żeby nie dopuścić do drugiej katastrofy rozbioru?

I jak może być o tem mowa, skoro nie tylko w Konstytucji przejawia się, z każdego nieledwie artykułu, wstręt do silnej władzy i europejskiej organizacji, ale w życiu samem niema żadnego poszanowania ani dla władzy i symbolu państwa, ani dla prawa? Skoro część »suwerennego narodu« wypowiedziała symbolowi państwa i jego przedstawicielowi walkę tak zaciętą, jaka się jeszcze nigdy, w najgorszych czasach upadku myśli państwowej, w przedrozbiorowej Polsce, nie ujawniła?

W porównaniu zatem z Konstytucją 1505 r. wydaje nam się dzisiejsza Konstytucja być o tyle do niej podobną, że jest, jak tamta, zawczesną, na dzisiejszą dojrzałość narodu i na dzisiejszy brak wyro-

---

[1]) Artykuł był pisany w połowie r. 1922. *(Przyp. wydawcy).*

bienia państwowego, oraz na zupełny brak owej »cnoty obywatejskiej«, która ma być filarem Rplitej.

Szkołą dla narodu, w którejby się tej cnoty uczył, Konstytucja ostatnia nie będzie, raczej być może szkołą deprawacji myśli państwowej.

Szkoda zatem, że, jeżeli już koniecznie trzeba było kogoś naśladować, wzięto wzór francuski, który jest dobrym dla Francji, ale nie dla Polski, nie posiadającej tych, co Francja, warunków i kwalifikacyj.

O wiele — naszem zdaniem — korzystniejszym w skutkach byłby wzór Ameryki, której chyba »republikańskich« zasad i myśli odmawiać nie można.

Twórcy Konstytucji, tak samo jak sejmy starej Rzpltej, nie mieli czasu a może i chęci czy pamięci, żeby pomyśleć o naszych dwóch sąsiadach, z których zachodni jest wzorem organizacji i silnej władzy, a który, od chwili utraty swego zaboru, gotuje się do jego odzyskania.

Zapomniano i o drugim, wschodnim. Może nawet nie zapomniano, może wobec tego sąsiada chciano być jak największym, jak najmniej przewidującym.

Dość, że nigdy w Sejmie nie podnoszono kwestji niebezpieczeństwa z tej strony, w myśli stworzenia takiej organizacji państwowej, którąby targnięciu się na naszą niepodległość przeszkodzić mogła.

Nie uczyniono tego nawet po doświadczeniu z r. 1920.

Natomiast, jakby różdżką czarnoksięską wywołane, odżyło wszystko, co było złem w XVIII wieku, napełniło sale sejmowe i tworzyło konstytucję.

Powoływano się na Konstytucję 3-go Maja.

Obawiamy się i nie życzymy nowej Konstytucji jednego tylko podobieństwa do Konstytucji majowej, choć radzibyśmy byli, gdyby we wszystkiem innem była, jak nią nie jest, podobną.

Oto w jednem niech nie będzie dzisiejsza ustawa podobną do majowej: niech nie będzie, jak tamta, za późną!

Ale życie przed Polską, a złem jest nie to, co się da naprawić, ale złem jest zła intencja.

Złem jest nie brak doświadczenia, nie niski poziom uświadomienia, bo to wszystko naprawić można, bo życie to najlepszy lekarz na książkowe doktryny.

Złem natomiast jest brak cywilnej odwagi, aby zerwać z doktryną, złem jest brak cywilnej odwagi, aby stanąć w sprzeczności — w imię interesu państwa — z rozagitowanymi a nieświadomymi wyborcami, złem jest karjerowiczostwo i upadek etyki politycznej.

Życie rozwieje wiele doktryn, złagodzi wiele namiętności, czas uleczy wiele ran, a da wiele doświadczenia.

Siła zaś życiowa narodu, uwolnionego z pęt wiekowej niewoli,

wyłoni kiedyś przedstawicielstwo, które stanie w imię państwa do pracy nad Konstytucją.

2. Bukowiecki Stanisław: Naczelne kierunki ustawy 3 Maja a Konstytucja obowiązująca.

Docent Uniwersytetu genewskiego, pan Boissier, który zajął się specjalnie studjowaniem nowego ustawodawstwa Polski niepodległej, wypowiedział w rozmowie z piszącym te słowa swoje zdziwienie i ubolewanie z powodu, iż we współczesnej pracy ustawodawczej tak mało możemy nawiązać nici łączności z ustawodawstwem dawnej naszej Rzeczypospolitej, przerwanem dopiero w końcu XVIII-go wieku, a zatem stosunkowo niedawno.

Zdziwienie to naturalnem jest u Szwajcara, w którego ojczyźnie, a przynajmniej w pewnych jej kantonach, w XX-tym już wieku, przed wydaniem Kodeksu Cywilnego, obowiązywały częściowo *capitularia* Karola Wielkiego. My musimy niestety uznać jako fakt, iż ustawodawstwo dawnej Rzeczypospolitej Polskiej ostatnich dwóch wieków nie stało już na poziomie współczesności i na podstawach tego ustawodawstwa tworzyć obecnie legislatywy nie możemy.

Wyjątek pod tym względem stanowićby mogła Ustawa rządowa z dnia 3-go maja 1791 roku, która tak wielki a zbawienny wyłom sprawiła w owoczesnej naszej państwowości, stanowiła zasadniczy punkt oparcia wszelkich naszych dążeń wyzwoleńczych i państwotwórczych w ciągu całego okresu niewoli, i z którą obecnie obowiązująca Konstytucja z dnia 17-go marca 1921 roku formalnie nawiązuje nić tradycji.

Interesującem jest zagadnienie, czy i w jakim stopniu naprawdę Konstytucja obecna rozwija nić tradycji Ustawy Majowej.

Szczegółowe rozwiązanie tego zagadnienia wymagałoby całego studjum, na które się w pobieżnej notatce nie kuszę, a które zresztą byłoby o tyle mało celowe, iż wobec tak zasadniczo zmienionych warunków politycznych a w szczególności społecznych, o rekapitulowaniu pojedynczych postanowień Ustawy Majowej w Konstytucji ostatniej nie mogło być mowy.

Chodzi raczej o wskazanie wspólnoty względnie rozbieżności pewnych ogólnych kierunków obu Konstytucyj.

W Konstytucji Majowej linja kierunków jest wyraźna i nie mogło być inaczej, skoro przyczyną jej wydania nie była potrzeba formalna opracowania i ogłoszenia Konstytucji, jako takiej, ale potrzeba wprowadzenia pewnych określonych zasadniczych reform, celem ratowania państwa, które to reformy w postaci Konstytucji nadane być miały.

Obecnie inaczej: powstało państwo, musi ono mieć Konstytucję i dla jej opracowania Sejm się zebrał. Jaka zaś ma być ta Konstytucja, to nie było wiadomem zgóry i dopiero po uchwaleniu się okazało.

Ustawa stara była wyrazem jednej zdecydowanej, określonej woli grupy reformatorów, którzy, jak wiadomo, właściwie w drodze zamachu stanu, wolę swoją Sejmowi narzucili.

Podobnież i późniejsze Konstytucje polskie, a mianowicie Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 1807 roku i Królestwa Kongresowego z 1815 roku, jako oktrojowane, były wyrazem jednolitej woli, pierwsza Napoleona, druga Aleksandra I.

Nasze prawo zasadnicze z 1921 roku odmienną ma genezę. Powstało ono w następstwie dwa lata ciągnącej się walki obozów i stronnictw sejmowych i w rezultacie nie jest wyrazem jednolitej woli, ale zawiera w sobie elementy ścierających się dążeń.

Głównym przedmiotem ataków z jednej strony była dwuizbowość, z drugiej zaś silna, niezależna od Sejmu władza wykonawcza.

Pierwsza strona, lewica sejmowa, okazała się słabszą i nie udało się jej całkowicie obalić dwuizbowości. Zdołała wszakże instytucję Senatu sprowadzić do wielce nikłej roli instancji, mogącej tylko nakazać ponowne i to już ostateczne rozpatrzenie sprawy.

Natomiast strona prawa Sejmu okazała się mocniejszą i zdołała w zakresie władzy wykonawczej cel swój prawie całkowicie osiągnąć, a więc zredukować Prezydenta Rzeczypospolitej do roli reprezentacyjnej.

Odniosła więc lewica w jednym zakresie porażkę całkowitą, prawica w drugim częściową.

W następstwie tego dwie instytucje państwowe, które mogły i powinny być wielkiemi, t. j. Senat i Głowa Państwa, takiemi z mocy przepisów Konstytucji nie są.

Ale wróćmy do postawionego wyżej pytania, co do zgodności lub rozbieżności tendencyj zasadniczych obu ustaw.

Stara Konstytucja miała niewątpliwie dwie takie zasadnicze tendencje, a temi były: demokratyzacja i wzmocnienie władzy państwowej.

Pierwsza ujawniła się w rozszerzeniu praw politycznych na stan miejski, drugie w zasadniczej reformie ustroju państwowego, głównie przez wzmocnienie władzy królewskiej i podległego jej rządu.

Oba te kierunki reformy były nakazem kategorycznym, który nie powstał dopiero przy tworzeniu pierwszego projektu ustawy, ale tkwił w myślach wszystkich naszych statystów i reformatorów od XVI-go wieku począwszy.

Szczególnie nadanie Rzeczypospolitej silnego rządu było takim

koniecznym postulatem reformy, którego urzeczywistnieniu właśnie sprzeciwiali się zwolennicy starego porządku.

Ustawa Majowa na miejsce dawnego króla elekcyjnego, pozbawionego istotnej władzy, postawiła króla dziedzicznego, uczestniczącego w ustawodawstwie, zwierzchnika rządu, naczelnego wodza sił zbrojnych, jednem słowem króla konstytucyjnego.

Jeżeli zechcemy stwierdzić, czy Konstytucja nowa poszła po linji tendencyj zasadniczych swojej poprzedniczki, to okaże się, że linje ich nie są zbieżne.

Ta uwaga nie odnosi się do sprawy demokratyzacji, ponieważ ustawa obecna nadała wszystkim obywatelom równe prawa i obowiązki i postawiła ustrój państwowy na podstawach udziału w życiu państwowym mas najszerszych.

Jednakowoż nie można uznać tego stanowiska za szczególną zdobycz Konstytucji Marcowej; już bowiem dekret Naczelnika Państwa o wyborach do Sejmu Ustawodawczego, wraz z dekretami o samorządzie komunalnym zrobiły w tym zakresie wyłom decydujący, stwarzając najbardziej demokratyczną formę dla Państwa Polskiego.

Sejm znalazł rzecz zasadniczo już załatwioną. Natomiast co się tyczy samego ustroju państwowego, to jego ukształtowanie jest wyłącznem dziełem Sejmu, a dzieło to o tendencji do utrwalenia w Polsce silnej władzy nie świadczy.

Już w dziedzinie funkcji ustawodawczej pozbawienie Senatu istotnych atrybucyj samodzielnego organu ustawodawczego i uzależnienie tej Izby od Sejmu tak dalece, że okres legislatywny obu Izb jest jednakowy i każde rozwiązanie Sejmu pociąga za sobą rozwiązanie Senatu, prowadzić musi do stanu podrzędności tej Izby, który na prawidłowe funkcjonowanie ustawodawstwa oddziaływać będzie niekorzystnie.

Głowa władzy wykonawczej, Prezydent Rzeczypospolitej, obieralny jest przez tak zwane Zgromadzenie Narodowe, złożone z Sejmu i Senatu, a zatem geneza władzy Prezydenta nie leży bezpośrednio w narodzie. Naśladowany tutaj został wzór francuski, który jednak w ojczyźnie swojej dał raczej rezultaty ujemne, wysuwając na stanowisko Głowy Państwa ludzi nie tyle wybitnych, ile reprezentacyjnych.

Ale we Francji Zgromadzenie Narodowe składa się z dwóch Izb równorzędnych, a zatem Prezydent nie jest tak dalece zależnym od jednej z nich, gdy w Polsce Senat jest i ilościowo i pod względem znaczenia istotnego *quantité négligeable* w stosunku do Sejmu, od którego tym sposobem Prezydent jest szczególnie zależny.

Prezydent jest zwierzchnikiem rządu i wojska, wobec jednak jasno wypowiedzianej zasady parlamentarnej odpowiedzialności ministrów

są oni faktycznie nie od Prezydenta, lecz od Sejmu zależni. Konstytucja zawiera przepis szczególny, według którego w razie wojny Prezydent nie może być Naczelnym Wódzem, a za Naczelnego Wodza odpowiedzialnym jest przed Sejmem minister wojny, z czego wynika, że właściwie naczelne kierownictwo prowadzenia wojny należy do Sejmu.

Wprawdzie Prezydent może zawierać układy z obcemi państwami, ale zawarcie pokoju i wypowiedzenie wojny, traktaty handlowe i celne i wogóle te, które nakładają na Polskę lub jej obywateli stałe zobowiązania, a także traktaty przymierza wymagają akceptacji Sejmu, skutkiem czego samoistne prawo Prezydenta w tej dziedzinie jest faktycznie nic nie znaczące.

W dziedzinie władzy ustawodawczej nie służy Prezydentowi *veto* w żadnej formie i wogóle jakikolwiek udział w tej władzy.

Ma wprawdzie Prezydent inicjatywę rozwiązania Sejmu za zgodą Senatu, ale do tej zgody potrzebna jest większość kwalifikowana.

Mając przytem na względzie, że rozwiązanie Sejmu pociąga za sobą automatycznie i rozwiązanie Senatu, trudno przypuścić, iżby rzeczone prawo Prezydenta mogło znaleźć praktyczne zastosowanie.

Powyższych kilka rysów zasadniczych wystarcza do ilustracji konstytucyjnej słabości zwierzchniej władzy rządowej i zależności jej od Sejmu.

Stworzony przez Konstytucję Polską Prezydent jest, można powiedzieć, ideałem zwierzchnika Państwa, który *règne mais ne gouverne pas.*

Stara Konstytucja Majowa — przeciwnie — przeobraziła króla dekoracyjnego na króla rządzącego, gdyż takie przeobrażenie stało się koniecznością dla ratowania Państwa.

Największą bodaj troską współczesnego myślącego ogółu polskiego, po ostatecznem ustaleniu się granic i stosunków politycznych, będzie odpowiedź na wielkie, dziejowego znaczenia pytanie, czy naród nasz dorósł do nadanego przez obecną Konstytucję sposobu rządzenia, ściśle parlamentarnego, wyłączającego naczelną władzę osobistą, i czy ten sposób rządzenia, stanowiący tak zasadnicze odstąpienie od tradycji Konstytucji Majowej, zewnętrznemu i wewnętrznemu położeniu naszego Państwa odpowiada.

3. Prof. Kumaniecki Kazimierz Władysław: Trzy Konstytucje.

Dnia 10 lipca 1918 Wszechrosyjski Kongres Sowietów uchwalił Konstytucję Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Sowie-

tów; 29 lutego 1920 r. przyszła do skutku Konstytucja Rzeczypospolitej Czecho-słowackiej; 17 marca 1921 r. wskrzeszona Polska otrzymała swoją konstytucję w ustawie, uchwalonej przez jej pierwszy Sejm.

1) Co uderza w pierwszej z nich? Najważniejsze ciało reprezentacyjne wychodzi z wyborów pośrednich poprzez pięcioprzymiotnikową budowę niższych i średnich sowietów. Wszystkie te jednak sowiety (z wyjątkiem najniższych), aż do Wszechrosyjskiego Kongresu Sowietów włącznie, nie są wybierane zawsze przez jedno i to samo ciało. Np. Wszechrosyjski Kongres wychodzi z wyboru albo przez przedstawicieli sowietów miejskich i sowietów gubernjalnych, albo przez sowiety okręgowe i prowincjonalne. Podobnie jest przy sowietach okręgowych, gubernjalnych i prowincjonalnych, a to zależnie od tego, czy przed wyborami odbył się kongres sowietu niższego rzędu, czy nie. Na kwestję zaś, kiedy taki sowiet zostanie zwołany, ma rząd bezsprzecznie wpływ. Wskutek tego rząd sowiecki może zawsze tak pokierować sprawą, aby wybrać tę z dwu możliwości, która daje mu większą pewność, że wyjdą z wyborów delegaci, jemu oddani. A trzeba przytem i o tem pamiętać, że miejski proletarjat, na którym się opiera rząd sowiecki, jest w szczególny sposób uprzywilejowany, bo nietylko głos proletarjusza miejskiego waży pięciokrotnie więcej, niż głos chłopa wiejskiego (np. przy wyborach do sowietu gubernialnego 1 poseł wypada na 10.000 mieszkańców wsi, a już na 2000 mieszkańców miasta), ale nadto jeszcze stworzono dla proletarjatu miejskiego jakby szczególnego rodzaju pluralność, gdyż proletarjusze miejscy, mimo to, że mają już swoich przedstawicieli w sowietach gubernjalnych i prowincjonalnych, jeszcze osobno wysyłają delegatów do Wszechrosyjskiego Kongresu. A gdy się uwzględni, że z sowietów wszystkich stopni wychodzą komitety wykonawcze, będące władzami administracyjnemi, przeto rząd sowiecki ma w swych rękach cały aparat wyborczy i administracyjny. To jedno stwierdzenie.

Rada Komisarzy Ludowych jest powoływana przez Komitet Wykonawczy Wszechrosyjskiego Kongresu Sowietów, ma jednak nietylko władzę administracyjną, ale i ustawodawczą. Mianowicie ma ona prawo wydawać dekrety, postanowienia i instrukcje, służące do urzeczywistnienia przyznanych Radzie zadań w zakresie ogólnego kierownictwa spraw. Obowiązek zawiadomienia Komitetu Wykonawczego o ich treści jest o tyle osłabiony w skutkach, że wydane przez Radę dekrety i t. d. wchodzą natychmiast w życie. Podobnie jest z poszczególnymi Komisarzami Ludowymi. Każdy z nich ma wprawdzie u swego boku kontrolujące go ciało kolegjalne, któremu ma obowiązek przedkładać wydane przez siebie zarządzenia, ale nawet odwołanie się tego kolegjum

do pełnej Rady Komisarzy Ludowych lub do Komitetu Wykonawczego nie ma mocy wstrzymującej. Jak więc z tego widać, konstytucja sowiecka wprowadziła faktycznie dyktaturę Rządu w Rosji sowieckiej.

2) W czechosłowackiej konstytucji uderzają dwie kwestje: Jedna z nich — to przewidziany w § 54 wydział, złożony z 16 członków Izby poselskiej i 8 członków Senatu, wybieranych na jeden rok. Otóż od rozwiązania jednej z izb, albo od wygaśnięcia mandatów aż do ponownego zebrania się izb, dalej podczas odroczenia lub zamknięcia sesji ma powyższy wydział prawo wydawania koniecznych zarządzeń, nawet gdyby do tego zresztą była wymagana ustawa, tudzież sprawuje kontrolę nad rządem. Nie wolno mu tylko dokonywać wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej i jego zastępcy, zmieniać konstytucji, tudzież kompetencji władz, chyba, że chodzi tylko o rozszerzenie zadań już istniejących władz, nie może dalej obciążać stale skarbu państwa ani pozbywać majątku państwowego, nie może rozszerzać obowiązku służby wojskowej, wreszcie nie wolno mu udzielać zgody na wypowiedzenie wojny. Takie zarządzenia, do których jest potrzebna w normalnym biegu spraw ustawa, może ten wydział wydać tylko na wniosek rządu, zatwierdzony przez Prezydenta Rzpltej. Zarządzenia owego wydziału mają tymczasową moc ustawy, jeżeli zostaną ogłoszone w »Zbiorze ustaw« z powołaniem się na odpowiedni artykuł konstytucji i będą podpisane przez Prezydenta Rzpltej i przynajmniej przez połowę ministrów; a tracą tę moc, jeżeli nie zostaną przyjęte przez obie izby w ciągu dwóch miesięcy po ich zebraniu się. Jest to w zmienionej nieco formie słynny § 14 dawnej austrjackiej ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa; stylizacja niektórych ustępów konstytucji czesko-słowackiej jest niemal jego powtórzeniem W ten sposób zawarowano sobie w Czechosłowacji wyjście na wypadek anormalnych stosunków w Zgromadzeniu Narodowem, a równocześnie chciano zapobiec niebezpieczeństwu zwłoki, gdyby chodziło o ustawodawcze unormowanie spraw państwowych w okresie, gdy władza ustawodawcza nie jest zebrana, inicjatywę zaś w tym ostatnim wypadku oddano rządowi.

Druga kwestja odnosi się do sposobu, w jaki załatwiła się konstytucja czesko-słowacka z organizacją władz administracyjnych. Poświęciła jej mianowicie króciutkich 9 paragrafów, których treść naogół jest mniej więcej ta, że poruszone w nich kwestje konstytucja odsyła do osobnych ustaw. Ale też tego samego dnia, 29 lutego 1920, w którym uchwalono konstytucję, przyszła również do skutku osobna ustawa, o urządzeniu władz obwodowych i powiatowych. Konstytucja przeto pozostawiła w tej dziedzinie większą swobodę, licząc się widocznie z tem, że organizacja władz wymaga często reformy, która byłaby cza-

sami utrudniona, gdyby związano ją zasadami, ujętemi w postanowieniach konstytucji. Czechosłowacki parlament poszedł nawet tak daleko pod tym względem, że, odsyłając sprawę organizacji władz samorządowych w § 89 konstytucji do osobnej ustawy, zgóry przewidział, że ta ustawa może bliższe urządzenie tego ustroju przekazać na drogę rozporządzenia. Wreszcie ten fakt, że tak konstytucja jak i ustawa o ustroju obwodowym i powiatowym noszą tę samą datę, wskazuje, że rząd czeski wyszedł w swych projektach z pewnego jednolitego punktu widzenia, a parlament uznał to za słuszne.

Co jest szczególnie charakterystyczne w owej ustawie o ustroju obwodowym i powiatowym? Bardzo znaczny wpływ, zastrzeżony władzom państwowym. Objawia się to w różnych kierunkach, np. w stosunkowo szerokiej kompetencji ministra spraw wewnętrznych co do samorządu obwodowego, dalej w tem, że rozporządzenie rządu ma ustalić, które to ze spraw, należących do samorządu obwodowego, będą przydzielone kompetencji związku samorządowych obwodów, następnie w silnem stosunkowo przedstawicielstwie delegowanych urzędników w korporacyjnem zebraniu i w wydziale związku obwodów samorządowych, albo w takim przepisie, według którego delegowani urzędnicy władzy powiatowej lub obwodowej mogą za zgodą szefa władzy powiatowej nietylko zabierać głos na posiedzeniu wydziału powiatowego, ale i głosować (coprawda z ograniczeniem do co najwyżej dwu urzędników). Drugą cechą charakterystyczną jest zorganizowanie kontroli finansowej nad samorządem pod postacią t. zw. komisyj finansowych, w których z jednej strony rząd ma także swoich zastępców, z drugiej zaś położono nacisk na powołanie do nich fachowców.

Czesko-słowacka republika wstąpiła na drogę oddania w ręce rządu silnej władzy, chowając to często poza popularne hasła, ujęte w formę zasad konstytucji, o ile były dla tego celu nieszkodliwe. Granicę niebezpieczeństwa tej szkody umiano wyczuć, i doszedłszy do niej, porzucano hasła i nie tworzono zasad konstytucyjnych. Nie przesądzamy tutaj, czy ustalony w Czechosłowacji stosunek władz państwowych do samorządowych będzie zdrowym dla rozwoju tamtejszego samorządu, ale to pewna, że tendencją tam było i jest zapewnić rządowi taką władzę, by mógł każdej chwili wygrać taki ton, jaki uzna za potrzebny.

3) Polską konstytucję znamionuje — mojem zdaniem — zwłaszcza jedna charakterystyczna cecha: Rodziła się ona w jakiejś, — nie wiem, świadomej, czy podświadomej — obawie przed *absolutum dominium*, jak to mawiano u nas w XVII wieku, i w pragnieniu dania członkom ciała ustawodawczego takiej nieodpowiedzialności, by ta wolność mogła się wyrodzić w swawolę. Pod tym względem Sejm, który

wyszedł z pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego i liczy w swem gronie bardzo licznych przedstawicieli włościaństwa i robotników, nawiązał do niedobrej tradycji dawnej szlacheckiej Rzeczypospolitej z okresu jej najgłębszego upadku, a w stworzonej przez siebie konstytucji nie poszedł bynajmniej za twórcami Konstytucji 3-go Maja, choć manifestacyjnie zdawał się im hołd oddawać, uznając dzień 3-go maja za Narodowe Święto. Skutkiem tego konstytucja jakgdyby usiłowała uczynić wszystko, by rząd w Polsce był słaby. Dość wskazać na to np., że Rada Ministrów i każdy minister zosobna muszą ustąpić na żądanie Sejmu, a przecież rozwiązanie Sejmu przy wymaganej zgodzie 3/5 ustawowej liczby senatorów jest praktycznie trudne do pomyślenia. Możnaby tych przykładów przytoczyć tu jeszcze cały szereg. Chodzi mi jednak o to, by zwrócić uwagę na to, że polska konstytucja — w przeciwieństwie do tego, co zrobiono w Pradze, — ustaliła cały szereg zasad dla organizacji władz. Pomijam już kwestję, którą tak mądrze ominęli Czesi, że jest to skrępowanie i utrudnianie każdej reformy, choćby praktyczne życie wołało o nią nie wiem jak doniośle, ale są wśród tych zasad i takie, które są w stanie odrazu wstrzymać normalny bieg bieżącej administracji, a organy władzy administracyjnej pozbawić wszelkiego autorytetu. Do takich należy między innemi artykuł 72. Dziwna doprawdy rzecz, że Sejm, tak bardzo pobłażliwy dla swych członków w art. 21, gdyż zapewnia im pod pewnemi względami wprost bezkarność, a sądy czyni bezsilnemi, poszedł co do kontroli nad administracją tak daleko, że snadnie może to przestać być w praktyce kontrolą, a stać się bezsilnością.

4) Do jakiego więc wniosku dochodzimy na podstawie tych krótko naszkicowanych uwag? Rzeczpospolita Polska stoi między państwami o odmiennych coprawda ustrojach i różnej cywilizacji. Na zachodzie i południu Prusy i Czechosłowacja, na wschodzie Rosja. Ale tu i tam oparto budowę państwową na zasadzie silnego rządu. Oczywista, że z zaznaczonych różnic wynika odmienność formy i odmienność metod. Być może, że mimo rewolucji w Rosji nie zmieniło się nic w owym sądzie, który wypowiedział niegdyś Wilson w swem dziele *O państwie*, że — mimo wszystkich pozorów — Prezydent Stanów Zjednoczonych ma w rzeczywistości większą władzę, niż car rosyjski. Być może, ale to już kwestja różnic między Zachodem i Wschodem i zagadnienie dalszej ewolucji. Narazie, tak, jak jest i jak według wszelkiego prawdopodobieństwa w najbliższej przyszłości być może, Polska ze swą tendencją w kierunku raczej słabego rządu znalazła się w niedobrem sąsiedztwie wokoło swych dzierżaw. Mimowoli nasuwają się pewne podobieństwa z dawnej przeszłości. Nie trzeba się ich lękać, lecz raczej należy je sobie uprzytomnić trzeźwo i stąd wyciągnąć rozumne wnio-

ski. Konstytucja bowiem — to jakby tylko mury. Życie zaś, mające w ich wnętrzu tętnić, można zawsze urządzić w taki sposób, że nawet w niewygodnych ścianach będzie ono zdrowem i pełnem siły.

W Krakowie, dnia 27 grudnia 1921 r.

II. Ogólna charakterystyka.

1. Prof. Starzyński Stanisław: Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego.

Nasz młody ustrój państwowy cierpi na dwa główne ale poważne niedomagania: na hipertrofję parlamentaryzmu i na niedorozwój poczucia i zmysłu praworządności. Omówimy je tu kolejno w krótkich słowach.

Konstytucja z 17 marca 1921 nadała naszemu państwu charakter republiki ściśle parlamentarnej, t. j. rządzonej wprawdzie formalnie przez organa funkcji wykonawczej, ale faktycznie przez większość parlamentu, i to z ograniczeniem pojęcia parlamentu tylko do Sejmu, t. j. Izby poselskiej, a z możebnem wykluczeniem Izby senatorskiej od wszelkiego poważniejszego wpływu. Że taki był istotnie zamiar prawodawcy, t. j. Sejmu ustawodawczego, wynika z oświadczeń przywódców jego większości, którzy do tego zarówno podczas obrad świadomie dążyli, jak i po dokonanem dziele otwarcie swe zadowolenie z osiągnięcia celu objawiali. To wyrafinowanie ściśle parlamentarnego ustroju państwa objawia się głównie w następujących punktach: 1) podstawa tworzenia parlamentu, t. j. prawo wyborcze równe, a urządzone proporcjonalnie w ten sposób, że właściwie nie głosują tu osoby, jednostki, ale stronnictwa jako takie; 2) ogromna nierówność praw Senatu w stosunku do Izby poselskiej, rzeczowo całkiem nieusprawiedliwiona, a dla zrównoważenia systemu rządowego i polityki wielce szkodliwa, oraz sposób tworzenia Senatu, prawie identyczny ze sposobem tworzenia Izby poselskiej; 3) brak prawa veta dla Prezydenta Rzpltej; 4) możność odwołania Prezydenta przez Sejm; 5) odwoływanie ministrów przez Sejm; 6) faktyczna niemożność rozwiązania Sejmu przez Prezydenta Rzpltęj; 7) przekraczająca miarę nieodpowiedzialność posłów; 8) możność zmiany konstytucji przez samą Izbę poselską czyli Sejm.

O pierwszym punkcie mogę nie mówić; byłem i jestem zawsze zwolennikiem powszechności prawa wyborczego, ale zarazem przeciwnikiem jego równości, niema bowiem większej nierówności i niespra-

wiedliwości jak ta, która powstaje wtedy, kiedy się nierówne stosunki mierzy równą miarą. Równość prawa wyborczego jest zupełnie tem samem, co dawniejsze t. zw. pogłówne w skarbowości, gdzie się płaciło jednaką sztuką monety, np. grosza czy tynfa, od głowy ludności, zarówno od biednej, jak od bogatej, a więc jest równie krzywdzącą [1]). Jego proporcjonalność zaś w dzisiejszej postaci zemściła się na stronnictwach, które ją w ordynacji wyborczej 1922 zatwierdziły, gdyż żadne z nich nie jest podobno z wyniku wyborów całkowicie zadowolone, — nie wchodzę w to, czy słusznie, czy niesłusznie — a zarazem skład Sejmu został tak zatomizowany, że nie można dojść do wytworzenia w nim jakiejś stałej, na wspólnym politycznym programie opartej większości. Mądra Anglja wie dobrze, dlaczego się od systemu proporcjonalnego broni, a Francja wyznaczyła mu w swej ustawie z 12 lipca 1919 tylko subsydjarne, trzeciorzędne miejsce.

Uzasadnionym zupełnie zamachem na równość prawa wyborczego był postawiony w b. Sejmie ustawodawczym wniosek posła miasta Warszawy, Adolfa Suligowskiego, aby przyznać sześciu najznaczniejszym miastom w Polsce prawo wybierania swych osobnych posłów, oprócz tych, których wybierać będą razem z całym otaczającym je okręgiem. Na naszym małopolskim terenie mieliśmy za czasów austrjackich przykłady nierówności prawa wyborczego w postaci jego t. zw. wielokrotności czyli pluralności w dwóch różnych typach; najpierw w typie dwukrotnego głosowania tych samych wyborców przy tych samych wyborach do Rady Państwa w dwóch różnych okręgach kurjalnych, mianowicie w kurji specjalnej i w kurji powszechnej, a to od czasu reformy wyborczej z r. 1896, — następnie wedle typu belgijskiego, wprowadzonego w Belgji w r. 1893 a przyjętego w naszej reformie sejmowej r. 1914 dla kurji gmin wiejskich. Typ ten polegał na liczeniu głosu oddanego przez jednego wyborcę za większą ilość głosów, stosownie do różnej ilości cenzusów, jakie wyborca w swej osobie łączył. Natomiast dla dziesięciu miast małopolskich przyjęła ta reforma typ wielokrotności wedle ustawy państwowej z r. 1896. Z powodu wybuchu wojny światowej pozostała jednak sejmowa reforma wyborcza na papierze.

Reasumując powyższe uwagi sądzę, że *de lege ferenda* należy dążyć do wprowadzenia zróżniczkowania siły głosów przy zachowaniu powszechności.

O ile zaś chodzi o równość prawa wybieralności, czyli biernego prawa wyborczego, chcę zwrócić uwagę, że i pod tym względem może

---

[1]) Patrz Starzyński: Studja z zakresu prawa wyborczego, Lwów, 1897; tenże: Studja konstytucyjne, tom I, Lwów, 1907.

istnieć pewna nierówność. Bardzo demokratyczne i całkiem »ludowe« państwo, jakiem jest Jugosławja, zawiera w swej ordynacji wyborczej postanowienie, że w Izbie poselskiej, zwanej Zgromadzeniem Narodowem (Senatu tam niema), musi zasiadać pewna ilość posłów, mających wykształcenie akademickie.

O drugim punkcie, t. j. o sposobie tworzenia Senatu, prawie identycznym ze sposobem tworzenia Sejmu, a mimo to z ogromnem równoczesnem upośledzeniem praw Senatu, mogę także nie mówić, gdyż wypowiedziałem się w tej mierze obszernie i wyraźnie przed niedawnym czasem [1]. Wystarczy, jeżeli zaakcentuję, że zmiana odpowiednia naszej konstytucji w tych dwóch zasadniczych punktach, t. j. ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu oraz kompetencji Senatu i jego ustosunkowania do Sejmu, jest alfą i omegą wszelkiej korzystnej reformy naszych urządzeń prawno-państwowych i sanacji naszych stosunków gospodarczych, politycznych i społecznych.

Do punktu 3 (prawo veta Prezydenta) należy skonstatować, że posiadają je prezydenci Francji, Czecho-Słowacji, (art. 47 Konstytucji z 29 lutego 1920), Stanów Zjednoczonych i Brazylji. Jego wartość oceniać należy — podobnie jak wartość możności pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności — nie wedle ilości wypadków zastosowania go, ale z tego punktu widzenia, że samo istnienie tego prawa może już stanowić hamulec na niektóre prawodawcze ekscesa, jeżeli rząd może w czasie dyskusji parlamentarnej zagrozić zastosowaniem go. W Rzeszy niemieckiej ma Prezydent Rzeszy prawo poddania ustawy, której się sprzeciwia, pod głosowanie ludowe, czyli plebiscyt (art. 73 konst. z 11 sierpnia 1919), tak samo w Saksonji, gdzie je zakłada prezydent gabinetu, pełniący zarazem funkcje Naczelnika państwa, i w Gdańsku, gdzie je zakłada Prezydent Senatu, wszędzie z tym samym skutkiem, t. j. doprowadzeniem do plebiscytu (art. 35 konstytucji saskiej z 1920, art. 42 konst. gdańskiej z 1920). W Polsce przewidziane jest natomiast veto Prezydenta tylko w jednym poszczególnym wypadku, mianowicie wedle ustawy konstytucyjnej o autonomji Śląska z 15 lipca 1920 może Naczelnik Państwa odmówić położenia swego podpisu pod ustawę śląską o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, gdyby ta ustawa naruszała przepisy owej ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920. Przytem należy tu stwierdzić, że ustawy autonomiczne wojewódzkie będą potrzebowały nawet więcej aniżeli niezałożenia veta, gdyż ustawa z 26 września 1922 wymaga dla nich pozytywnej sankcji Prezydenta.

---

[1]) Patrz Starzyński: Konstytucja Państwa Polskiego, Lwów 1921.

Punkt 4, odwołanie Prezydenta, czyli usunięcie go z urzędu wskutek jego trzechmiesięcznej bezczynności, znajduje analogję tylko w ustroju Rzeszy niemieckiej, gdzie jednak to usunięcie jest daleko trudniejszem. Najpierw dlatego, że do dokonania tego złożenia potrzeba w Niemczech zgody dwóch czynników, t. j. Sejmu, który stawia wniosek na usunięcie Prezydenta, i ogółu obywateli-wyborców niemieckich, którzy drogą plebiscytu o tym wniosku rozstrzygają (art. 43 konst.), podczas gdy w Polsce wystarcza do tego uchwała samego Sejmu, z wykluczeniem Senatu. Wykluczenie to nie da się usprawiedliwić, bo w y b o r u Prezydenta dokonują obie Izby złączone w Zgromadzenie Narodowe; gdyby więc przynajmniej obu Izbom razem przyznano głos w usunięciu Prezydenta, możnaby powiedzieć, że usuwają go ci sami, którzy go wybierają, że jest więc analogja zupełna z konstytucją niemiecką, wedle której ten ogół obywateli usuwających Prezydenta jest tym samym czynnikiem, który go wybiera. (»Der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volke gewählt«, mówi art. 41 konst.). Następnie dlatego, że $^2/_3$ części głosów, których wymaga Konstytucja niemiecka dla prawomocności wniosku sejmowego na usunięcie, jest większą ilością głosów, aniżeli $^3/_5$ części głosów, dostatecznych wedle Konstytucji polskiej (art. 42) do prawomocnego uznania krzesła Prezydenta Rzpltej za opróżnione. I tu znów należy przypomnieć, że »żadna z wielkich republik Zachodu«, na których ustroju rzekomo wzorowaliśmy się, takiego usuwania Prezydenta nie zna; specjalnie nie zna go i Francja.

Inna rzecz, jeżeli tym Prezydentem państwa jest kierujący minister stanu, jak to ma miejsce dzisiaj w partykularnych państwach niemieckich. I to nas prowadzi do punktu 5-go, t. j. do mianowania i odwoływania ministrów. Otóż tego kierującego ministra wybierają tam, t. j. w Prusiech, Bawarji, Saksonji, Badenie, Wirtembergji i Hessji (nie mówię o innych małych niemieckich państewkach, które wogóle pozostawiam poza nawiasem moich rozważań), a również w Austrji i w Gdańsku [1]), same Sejmy krajowe. Co się tyczy zaś innych ministrów, to w Bawarji proponuje ich kierujący minister Sejmowi, zaś Sejm zatwierdza ich albo odrzuca, w Badenie, Hessji, Austrji i Gdańsku wybiera ich Sejm samodzielnie, zaś w Prusiech, Wirtembergji i Saksonji mianuje ich i oddala kierujący minister Stanu. W niektórych z nich (Prusy, Saksonia) postanawia konstytucja za przykładem Niemiec, że kierujący minister stanu nakreśla zasadnicze linje po-

---

[1]) W Gdańsku, którego Senat ma stanowisko mniej więcej podobne do stanowiska Senatu Wolnego miasta Krakowa (1815—1846), są ministerstwem senatorowie główni (im Hauptamte) a głową wolnego miasta jest Prezydent Senatu. Odwołalnymi przez Sejm są senatorowie drugiego rzędu (im Nebenamte).

lityki ogólnej rządowej i jest za nie Sejmowi odpowiedzialnym. Prócz tego mówią konstytucje wszystkich tych państw, że ministrowie potrzebują do sprawowania swego urzędu zaufania Sejmu, i w razie okazania im braku tego zaufania ustępują, t. j. muszą ustąpić [1]).

Ten sam prawny obowiązek ustąpienia nakłada na ministrów konstytucja polska, mówiąc w art. 58: »Rada ministrów i każdy minister z osobna ustępuje na żądanie Sejmu« i określając to jako odpowiedzialność »parlamentarną«, do której Sejm ma prawo rząd pociągnąć. W tej mierze odstąpiła znów konstytucja nasza od konstytucji francuskiej, która takiego formalnego prawa odwoływania ministrów Izbom francuskim nie gwarantuje. Poszła natomiast śladem konstytucji niemieckiej (art. 54) i czecho-słowackiej (art. 47), wedle których Sejmowi to prawo odwołania przysługuje, jakkolwiek na mianowanie ministrów Sejmy tam formalnego wpływu nie mają. I ta właśnie okoliczność, t. j. utrata formalnego wpływu na mianowanie ministrów zdaje się być powodem, dla którego konstytucja polska przyznała Sejmowi to samo prawo odwoływania ministrów, jakie, oprócz Czecho-Słowacji i Niemiec mają tylko te Sejmy, które same ministrów obierają. Poprzednio bowiem, wedle t. zw. krótkiej konstytucji z 20 lutego 1920, ówczesny Naczelnik Państwa mógł mianować rząd w pełnym składzie tylko »w porozumieniu« z Sejmem. Wiadomo, że początkowo rozumiano przez »porozumienie« zgodę konwentu Senjorów, zaś następnie, od czasów przesilenia ministerjalnego z maja-czerwca 1922 r., inicjatywę Komisji Głównej co do mianowania premjera, wykonywaną w razie, gdyby Naczelnik Państwa ze swej inicjatywy nie skorzystał, oraz potrzebę otrzymania przez zamianowany rząd w pełnym składzie wotum zaufania od Sejmu. Obecnie odpadł ten uprzedni wpływ Sejmu na mianowanie rządu, gdyż Konstytucja z r. 1921 nie krępuje Prezydenta Rzpltej niczem w mianowaniu premjera, zaś krępuje go tylko wnioskiem premjera w mianowaniu innych ministrów (art. 45); dla powetowania więc sobie straty, poniesionej skutkiem wygaśnięcia postanowień »krótkiej« konstytucji, wstawił Sejm do Konstytucji marcowej to postanowienie odwoływania ministrów przez samego siebie, jakkolwiek nie on ministrów mianuje, ani nawet ich nie proponuje.

Precedens odwoływania ministrów przez Sejm w Polsce znajdujemy w Konstytucji 3-go Maja. Wedle postanowień VII-go rozdziału Konstytucji p. t. »Król, władza wykonawcza« mianował wprawdzie sam

---

[1]) Art. 74 konstytucji austrjackiej z 1 października 1920, art. 57 konst. pruskiej z 30 listopada 1920, art. 29 konst. gdańskiej z 11 sierpnia 1920, art. 27 konstytucji saskiej z 1 listopada 1920, paragraf 53 konstytucji badeńskiej z 21 marca 1919, paragraf 59 konst. bawarskiej r 14 sierpnia 1919, par. 28 konst. wirtemberskiej z 25 września 1919.

król wszystkich ministrów, i on też powoływał co dwa lata pięciu ministrów do »Straży«, będącej właściwym odpowiedzialnym rządem i gabinetem, atoli w przypadku, gdyby większość $^2/_3$ części wotów sekretnych obydwóch Izb złączonych na Sejmie ministra bądź w Straży bądź w urzędzie odmiany żądała, król natychmiast na jego miejsce innego nominować powinien«. Ale brały udział w odwołaniu obie Izby, a nietylko sama Izba poselska, jak dziś.

O szóstym punkcie, t. j. o możności rozwiązywania Sejmu przez Prezydenta Rzpltej, jest to do zauważenia, że ta prawnie dopuszczalna możebność staje się faktycznie illuzoryczną przez to, że może ona wejść w zastosowanie tylko za zgodą $^3/_5$ części głosów Senatu, a wtedy automatycznie rozwiązuje się także i Senat. Wynika stąd, że Senat, przystając na rozwiązanie Sejmu przez Prezydenta, podpisuje także sam na siebie wyrok śmierci, a bardzo wątpić należy, czy Senat będzie często do takiego samobójstwa skłonny. Wobec tego będą, w razie kolizji między rządem a parlamentem, zazwyczaj rządy tym czynnikiem, który będzie musiał ustąpić. I tu znów zaznaczyć należy, że we Francji jest inaczej. Tam wprawdzie potrzebuje także Prezydent Rzpltej uzyskać *l'avis conforme du Sénat* na rozwiązanie Izby poselskiej (art. 5 ustawy z 25 lutego 1875), ale tam rozwiązanie to nie przecina bynajmniej pasma życia Senatu. Samego Senatu zaś nie może Prezydent rozwiązać, ani samowolnie ani za zgodą Sejmu, ani we Francji, ani w Polsce. I to jedyne górujące stanowisko Senatu nad Sejmem.

Siódmym punktem byłaby nieodpowiedzialność posłów, pojęta w art. 21 Konstytucji w sposób niesłychanie daleko idący, a więc w tych rozmiarach już i rzeczowo nieuzasadniony i szkodliwy. Powiada bowiem art. 21, że posłowie nie mogą być wogóle pociągani do odpowiedzialności nie tylko za swą działalność w Sejmie, ale i za działalność poza Sejmem, o ile ona wchodzi w zakres wykonywania mandatu poselskiego, i to nietylko w czasie trwania mandatu ale i po jego wygaśnięciu.

Zważywszy, że pojęcie działalności pozasejmowej, wchodzącej w wykonywanie mandatu poselskiego, jest w najwyższym stopniu rozciągliwe, musi się dojść do wniosku, że tego rodzaju nieodpowiedzialność otwiera naoścież wrota do nieokiełznanej swawoli, a jeżeli jeszcze weźmiemy na uwagę, że za taką samą działalność sprawowaną w Sejmie jest poseł przynajmniej dyscyplinarnie odpowiedzialny wobec Izby, musimy uznać pełną nieodpowiedzialność takiejże samej działalności podejmowanej poza Izbą, i to nieodpowiedzialność dożywotnią, za prostą niesprawiedliwość.

Wreszcie punkt ósmy, możność dokonania zmian Konstytucji przez drugi, na podstawie tejże Konstytucji wybrany Sejm, bez współ-

udziału Senatu. Przypominamy sobie, że to postanowienie miało być podobno ceną za zgodne przyjęcie Konstytucji w trzeciem czytaniu, to trzecie czytanie było zaś niezbędne ze względu na nadchodzący plebiscyt na Górnym Śląsku. Jeżeli tak było, to cena istotnie bardzo wysoka — nie śmiem powiedzieć: za wysoka — bo wydająca zgóry Konstytucję w ręce niewiadomej i nieznanej większości, jaką ten Sejm będzie za lat najdalej pięć posiadał, a która może zechce Senat całkiem usunąć. Wszak były już próby zaprzeczania Senatowi prawa wysłuchania programowego *exposé* Prezydenta ministrów, a to z powodu, że Senat nie może wyciągnąć stąd konsekwencji we formie uchwały odwołania rządu, — pomimo tego, że Senat ma mnóstwo innych sposobów okazania rządowi swego zaufania lub jego braku, a więc powinien także być zaznajomiony z jego programem. Wszakże z powodu zupełnego odrzucenia przez Senat ustawy o Akademji Sztuk Pięknych w Krakowie podniosły niektóre stronnictwa lewicy sejmowej żądanie, by pomimo to uchwalić ponownie ten sam projekt w Sejmie i uznać, że ustawa w ten sposób przyszła prawomocnie do skutku. W chwili, w której piszemy te słowa (d. 27 kwietnia 1923) spór ten nie jest jeszcze rozstrzygnięty.

I tu znów przypomnieć musimy, że we Francji tylko pełne Zgromadzenie Narodowe, zebrane w Wersalu, a nie sama Izba poselska, może konstytucję rewidować lub zmieniać.

Wyczerpawszy główne punkty, których dotknąć zamierzaliśmy, powracamy jeszcze w kilku słowach do proporcjonalności prawa wyborczego. Jest ona w naszej ordynacji wyborczej doprowadzona do takiej precyzji, że może nawet spowodować utratę szeregu mandatów już ważnie i legalnie posiadanych, wbrew woli ich posiadaczy, jeżeli tylko ustosunkowanie partyjne tego wymaga. Ma to miejsce, jeżeli skutkiem unieważnienia pewnych aktów wyborczych nastąpi nowe głosowanie, i jeżeli ono wypadnie na korzyść innych stronnictw niż poprzednio. Wtedy państwowa Komisja wyborcza przystępuje do rewizji poprzednio dokonanej repartycji mandatów z list państwowych, i jeżeliby pewnej liście państwowej przypadło więcej mandatów, niż dotychczas, obsadza te dodatkowe mandaty w myśl art. 97 ust. 2 [1]. Gdyby natomiast na pewną listę państwową przypadło mniej mandatów, niż dotychczas, uzna państwowa Komisja wyborcza odpowiednią ilość mandatów z tej listy za unieważnioną. O ileby się zaś okazało, że w ten sposób dane stronnictwo zeszło poniżej cyfry, uprawniającej

---

[1]) Listy państwowe istnieją w Czecho-Słowacji (ord. wyb. z 29 lutego 1920) w Niemczech (ord. wyb. z 27 kwietnia 1920), w Prusiech (ord. wyb. z 3 grudnia 1920), w Austrji (ord. wyb. z 20 lipca 1920).

wogóle do korzystania z listy państwowej (6 dla Sejmu, 3 dla Senatu)[1]) to zostaną unieważnione wszystkie jego mandaty z tej listy (art. 94, 108, 109, 110 ust. z 28 lipca 1922 o ordynacji wyborczej sejmowej, art. 1 i 15 ust. z 28 lipca 1922 o ordynacji wyborczej do Senatu).

Ten system, przykry bardzo dla osób nim dotkniętych, ma swój pierwowzór w ordynacjach wyborczych państw niemieckich. W Austrji obowiązuje zasada, że jeżeli połowa mandatów w pewnym okręgu wyborczym zostanie nieobsadzoną z powodu wyczerpania list kandydatów, unieważnia się drugą pozostałą połowę mandatów i rozpisuje się nowy wybór wszystkich posłów z tego okręgu.

Kończę ogólną uwagą, że doprowadzona do krańcowości proporcjonalność wytwarza z parlamentu zupełną mozaikę, i odpowiada wprawdzie znanemu ideałowi Mirabeau'a, będąc, ze stanowiska subjektywnego jednostek, najsprawiedliwszym systemem wyborczym, ale natomiast z objektywnego stanowiska potrzeby istnienia większych a nielicznych stronnictw w parlamencie i wytworzenia stałej, zwartej większości utrudniając ogromnie sprawne i pożyteczne funkcjonowanie parlamentu, a więc i konstytucjonalizmu.

Tak się przedstawia to »przerafinowanie« parlamentarnej formy naszego państwowego ustroju. Sprawiedliwość każe przyznać, że nie doszło ono do najdalszych swych konsekwencyj; naszych ministrów nie wybiera jeszcze Sejm, mamy osobnego Prezydenta Rzpltej, który politycznie odpowiedzialnym nie jest (art. 51), Sejm, jakkolwiek z wielkiemi trudnościami, może być jednak rozwiązany. Nie wkroczyliśmy też jeszcze w okres bezpośredniego ludowładztwa, nie mamy t. zw. inicjatywy ludowej ani referendum czyli plebiscytu w ustawodawstwie, którego jedynie możność jest zastrzeżona w ustawie konstytucyjnej dla Śląska z 15 lipca 1920, a nasza Naczelna Izba Gospodarcza (art. 68 Konst.) nie będzie też takiej bezpośredniej inicjatywy wykonywać. Ale i to, co mamy, wystarcza do wzbudzenia poważnych wątpliwości, czy państwo, będące dopiero w fazie odradzania się z pomroków niewoli, zniszczone materjalnie wojną światową oraz własnemi wojnami (z ościenną z r. 1920 i domową 1918), zagrożone i nadal wojnami na kilku frontach, narażone na zarazę bolszewizmu i na przedostawanie się na jego obszar z różnych stron setek tysięcy destrukcyjnych i nienarodowych elementów, nie graniczące bezpośrednio — z jednym wyjątkiem — ze swymi przyjaciółmi, potrzebujące ścisłego zespolenia i ujednostajnienia administracyjnego i narodowego na wewnątrz, odbudowujące się dopiero i materjalnie i politycznie, a potrzebujące odbudowy moralnej,

[1]) To znaczy, że »aby móc korzystać z listy państwowej, trzeba uzyskać poprzednio mandaty z list okręgowych w sześciu, względnie w trzech okręgach«.

może się już dziś pomyślnie rozwijać na podstawie ustawy konstytucyjnej, przykrojonej na miarę państw, które już te wszystkie przedwstępne fermenty i te ciężkie przesilenia przeszły i wyszły z nich cało. Przytoczyłem już raz słowa czeskiego pisarza (jakkolwiek po niemiecku napisane), Fr. Weyra, że konstytucja czeska powstała wśród ścierania się różnych prądów, które sobie wyobrażały, że wystarcza samo wprowadzenie bardzo demokratycznych instytucyj, aby tem samem już stworzyć także naturalne premissy ich prawidłowego i pożytecznego funkcjonowania [1]). Nie narazimy się na zaprzeczenie, stwierdzając, że i u nas były takie prądy, którym też zawdzięczamy to przesubtelnienie parlamentaryzmu w ustawie konstytucyjnej z 17 marca 1921 r.

Przechodzimy do drugiego głównego niedomagania, t. j. do niedorozwoju poczucia praworządności. Tu musimy zrobić zasadnicze odróżnienie pomiędzy różnemi objawami braku tego poczucia. Są między niemi takie, które nietylko nikomu nie szkodzą, ale są całkiem niewinne, a nawet dla sprawy publicznej pożyteczne. Nie warto nawet zwracać uwagi na takie drobne przeoczenia, jak np. nadanie orderu Orła Białego czterem posłom — niewątpliwie bardzo wybitnym i zasłużonym — już po wejściu Konstytucji w życie, pomimo, że art 22 Konstytucji mówi całkiem stanowczo, że »poseł nie może otrzymywać od rządu żadnych odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych«. Nie można się bowiem tutaj powoływać na przepis art. 8 ustawy orderowej z 4 lutego 1921 Nr. 24 poz. 136 D. u. R. p., który brzmi: »Nie może być odznaczony poseł ani członek Senatu w czasie trwania ich mandatu, z wyjątkiem pierwszych 10 odznaczeń, proponowanych przez Tymczasową Radę Orderu«[2]), gdyż Konstytucja, wydana w półtora miesiąca później, nie przewiduje żadnego wyjątku od ogólnej peremptorycznej reguły, t. j. od ogólnego zakazu, a tem samem ten wyjątek, zawarty w ustawie orderowej stracił wobec Konstytucji *ipso facto* moc obowiązującą.

Pożytecznem dla sprawy publicznej jest postanowienie ustawy z 3 czerwca 1921 Nr. 51 poz. 314 D. u. R. p. o kontroli państwowej, wedle którego Najwyższa Izba Kontroli ma przedkładać swe uwagi i wnioski o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorjum nie tylko »Sejmowi«, t. j. Izbie poselskiej, ale i Senatowi (art. 7). Również ma ona prawo, w wypadkach szczególniejszej wagi lub niecierpiących zwłoki przedstawiać także Senatowi swe wnioski z poszczególnych wy-

[1]) Das Verfassungsrecht der Tschecho-slovakischen Republik (Zeitschrift für öffentliches Recht 1921).

[2]) Analogiczne postanowienie znajduje się także w art. 9 ustawy z 4 lutego 1921 Nr. 24 poz. 127 D. u. R. p. o orderze »Polski Odrodzonej«.

ników kontroli (art. 8), Prezes Najw. Izby Kontroli ma prawo zabierać głos także na posiedzeniach Senatu, a zarazem ma obowiązek udzielać na wezwanie Senatu informacyj i wyjaśnień (art. 17) i może być, co najważniejsze, także i przez Senat pociągnięty do odpowiedzialności (art. 30). Wszystko to uchwalono już po wejściu w życie Konstytucji, która w art. 9 wyraźnie postanawia, że wnioski o udzielenie lub odmówienia absolutorjum przedkłada się corocznie »Sejmowi«, a więc tylko Izbie poselskiej, i że Prezes Najw. Izby Kontroli jest odpowiedzialny bezpośrednio »przed Sejmem«, to znaczy tylko przed Izbą poselską.

Merytorycznie uważamy tę zmianę za bardzo szczęśliwą i pożądaną, może nawet za pewne ocknięcie się, ale formalnie i prawniczo nie da się ona obronić, gdyż wyraz »Sejm« nie znosi, niestety, ze stanowiska naszej konstytucji tak bardzo ekstenzywnej interpretacji, zaś art. 38 Konstytucji mówi, że żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z Konstytucją ani naruszać jej postanowień.

Nie można natomiast pochwalić postąpienia czynników ustawodawczych w sprawie ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, która ogranicza narazie hierarchję organów tegoż sądownictwa tylko do jednej instancji, pomimo, że wyraźnym zamiarem Konstytucji jest utworzenie co najmniej dwustopniowego sądownictwa administracyjnego, co wynika już z samego wyrażenia »z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele« użytego w art. 73 Konst. Motywa przedłożenia rządowego do tej ustawy przyznają wprawdzie otwarcie, że Konstytucja wymaga wielostopniowego urządzenia, twierdzą atoli, że niedostateczność sił fachowych oraz inne względy oportunistyczne nie pozwoliły narazie postąpić inaczej. Nie uważamy jednak tego tłumaczenia za wystarczające i nie sądzimy, by takie rozłożenie wprowadzenia sądownictwa administracyjnego na »raty« odpowiadało i duchowi i brzmieniu Konstytucji.

Również uważamy za nieprawidłowe, że Sejm ustawodawczy uchwalił, już po wejściu Konstytucji w życie, cały szereg ustaw, w których nie było wymienionego żadnego zgoła terminu zyskania przez nie mocy obowiązującej, pomimo że art. 3 Konstytucji mówi wyraźnie, że »ustawa uchwalona przez Sejm zyskuje moc obowiązującą w czasie przez nią samą określonym«. Czyżby do tego postanowienia Konstytucji potrzeba aż osobnej ustawy wykonawczej, aby je wprowadzić w życie? Albo czyżby ono miało się odnosić dopiero do ustaw uchwalonych przez dzisiejszy Sejm razem z Senatem? Wątpię bardzo, żeby były Sejm ustawodawczy chciał był w ten sposób niejako odszczególniać Senat!

Stało się to poprostu dlatego, że Sejm poprzedni nie liczył się

często z tem, że Konstytucja weszła już dnia 1 czerwca 1921 w życie (patrz jej art. 126), jakkolwiek z drugiej strony akcentował sam nieraz bardzo silnie jej ówczesną już moc obowiązującą, np. w sprawie samoograniczenia się Sejmu w zakresie uchwalania wydatków państwowych [1]).

W sprawie reformy rolnej nie usłyszeliśmy dotąd wyraźnego uznania ze strony czynników miarodajnych, że postanowienia art. 13 i 31 ustawy z 15 lipca 1920 o wykonaniu ustawy rolnej, przyznające dotychczasowemu właścicielowi ziemi tylko połowę ceny targowej jako cenę wykupna, oraz odciągające jeszcze od tej połowy pomiędzy 5—30% na rzecz funduszu wyposażenia inwalidów i żołnierzy w ziemię, straciły wobec konstytucji *ipso facto* moc obowiązującą, albowiem Konstytucja uznaje wyraźnie w art. 99 »wszelką własność« za »jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego« i pozwala ograniczyć ją tylko »za odszkodowaniem«, ale nie w formie konfiskaty [2]).

Mamy natomiast różne przepisy, ustawy i rozporządzenia, dążące świadomie do przewarstwowania naturalnego układu społeczeństwa i nadania mu kształtu odwróconej piramidy szczytem na dół, podstawą do góry.

Ograniczam się do tych kilku punktów, a zarazem pomijam znajdujący się, niestety, i w ustawodawczej czynności obecnego Sejmu materjał, który się jeszcze w chwili, w której to piszę, (dnia 27 kwietnia 1923) w Dzienniku ustaw Rzeczypospolitej polskiej, jako jeszcze do ogłoszenia niedojrzały, nie pojawił.

Ale na tem nie koniec. Są i rzeczy gorsze. Oprócz nieprawidłowości w ustawodawstwie są i różne nieprawidłowości w rządzie, niebezpieczniejsze i szkodliwsze, bo w swych skutkach donioślejsze, a odbijające się zgubnie na całem naszem życiu gospodarczem, politycznem i społecznem. Były i są różne rozporządzenia władz, nie dające się przed forum istniejącego ustawodawstwa usprawiedliwić, a dotyczące np. zajmowania lasów na cele odbudowy, zajęcia bruttów naftowych, intabulowania wywłaszczonej ziemi przed wypłaceniem ceny kupna, rozmaitych rekwizycyj, zagranicznego wywozu i dowozu i t. d. Było wreszcie i takie stosowanie ustaw i takie urzędowanie, które spowodo-

---

[1]) Pisałem o tem obszernie w r. z. w artykułach p. t.: »Ustawy, które nie obowiązują w »Gazecie Warszawskiej«.

[2]) Patrz o tem wydawnictwo Prof. Wł. Leopolda Jaworskiego p. t.: »Państwo praworządne a reforma rolna« Kraków, 1922, gdzie pomieszczone są różne artykuły wydawcy, A. Raczyńskiego, St. Konopki i innych, między niemi i moja opinja w tej mierze.

wało aż wydanie ustawy, zagrażającej karą śmierci za przekupstwo. (Patrz ustawę z 30 stycznia 1920).

Nie chcemy szukać przyczyn tych smutnych objawów, ale niektóre nasuwają się same przez się na myśl: brak kultury politycznej, pod niektóremi zaborami, wraz z demoralizacją przez niektóre zabory szerzoną, wraz z obniżeniem etycznego poziomu przez długotrwałą wojnę światową i z wyrosłym na tym gruncie chwastem uprzedzeń dzielnicowych i lokalnych; niejednokrotnie nędza rzeczywista, ale z drugiej strony i niezmierna chęć użycia, i zanik zmysłu oszczędności; wybujanie partyjności, doprowadzające aż do stosowania t. zw. klucza partyjnego nawet tam, gdzie on jest całkiem nie na swojem miejscu; jakaś nieświadoma obojętność czy lekceważenie dla głębszego rzeczywistego wykształcenia, które utorowało zwycięski pochód t. zw. domowemu wykształceniu; brak zrozumienia potrzeby ciągłej intenzywnej pracy, a zastąpienie jej często tylko dyletanckiemi, dorywczemi pozorami, że się coś robi; brak zmysłu gospodarności i bezbudżetowe gospodarstwo państwowe, a wreszcie nieraz i brak poważnego sposobu myślenia, — wszystko to razem sprawiło, że się o wiele za mało pamięta o tem, iż praworządność jest czemś, co się musi samo przez się rozumieć, i że państwo, odradzające się wśród najcięższych warunków, musi wystrzegać się wszelkiemi siłami, aby nie można do niego zastosować świetnych ale okrutnych wywodów Emila Faguet'a z jego *Culte de l'incompétence.*

Jest więc rzeczą konieczną, ażeby wszystkie czynniki władzy publicznej przejęły się do głębi przeświadczeniem o konieczności jak najściślejszej praworządności na każdym kroku, począwszy od wielkich akcyj ustawodawczych, które muszą być zupełnie zharmonizowane z konstytucją — o ile nie mają za cel jej zmiany — a skończywszy na najdrobniejszych zarządzeniach administracyjnych. Brak praworządności niszczy i kompromituje naszą państwowość i na zewnątrz i na wewnątrz; kładłem na to szczególniejszy nacisk jeszcze w mym pierwszym głosie o Konstytucji polskiej, opublikowanym w »Gazecie Lwowskiej« i w »Czasie« w kwietniu 1921 r.; z uczuciem głębokiego upokorzenia czytałem niedawno powiedzenie bardzo wybitnego francuskiego polityka p. Barrére: *En Pologne on pense, qu'on peut supprimer le droit par les lois*« (W Polsce myślą, że zapomocą ustaw można uchylić prawo).

Lwów, z 7 kwietnia r. 1923.

Postscriptum. Co się tyczy kwestji, czy projekt ustawy, którą Senat całkowicie odrzucił, może być mimo to ponownie podjęty i uchwalony przez Sejm, — patrz wymianę zdań w »Czasie« Nr. 83 i 84

(artykuły Prof. M. Rostworowskiego i Prof. Wł. Leop. Jaworskiego i w »Kurjerze Warszawskim« Nr. 84, 96 i 100 artykuły B. K. i moje).

2. Prof. Rostworowski Michał.

Niektóre uchybienia naszej Konstytucji, wynikające czyto z niewłaściwego wysłowienia, czy z przeoczenia, dadzą się — przy odpowiedniej interpretacji i świadomej akcji najwyższych czynników państwowych — uchylić lub złagodzić na drodze praktyki, precedensów, prawa zwyczajowego; inne, aż nadto wyraźnie zaznaczone w Konstytucji, jedynie przy pomocy celowo przedsięwziętej rewizji mogą być usunięte. Każda z powyższych operacyj odbywać się musi w odrębnej niejako płaszczyźnie, gdzie stopień skrępowania istniejącemi przepisami będzie odmienny. Swobodniejszymi pod względem prawniczym czuć się będziemy przy wywodach *de lege ferenda*, ale, wzamian za to, na drodze urzeczywistnienia naszych postulatów natrafić możemy na przeszkody innej natury: dalsze losy, rewizje i zmiany konstytucji spoczywać będą w rękach obu ciał ustawodawczych, i nie każda reforma, choćby najlepiej ugruntowana, okazać się może politycznie możliwą, a więc znaleźć łaskę w oczach czynników, do jej przeprowadzenia powołanych. Ale istnienie tych ewentualnych przeszkód nie powinno tamować drogi do spokojnych bezstronnych rozważań o lepszym ustroju naszego państwa; względy natury dynamicznej nie powinny wykrzywiać prostej linji sądu, wolnego od rachub partyjnych i wpływu doktryn klasowych; raczej odwrotnie, trzeba żywić nadzieję, że pewne formuły interesu powszechnego mocą swojej wewnętrznej słuszności utorują sobie drogę *ad papam melius informatum* — do sfer chwilowo nieprzychylnie dla nich usposobionych. Stąd też oglądanie się zbyt troskliwe na coś tak nieuchwytnego, jak niem jest »polityczna możliwość« reformy, uważałbym co najmniej za niewłaściwe, i tuszę, iż Szanowna Redakcja »Czasopisma Prawniczego i Ekonomicznego« pozostawiła uczestnikom ankiety w tej mierze zupełną swobodę.

Ograniczyć się natomiast uważam za wskazane w innym kierunku: nie wszystkie uchybienia, zasługujące na usunięcie — a katalog ich mógłby być bardzo obszerny, — układają się w jednym szeregu o równej doniosłości; nie wszystkie są w tej samej mierze szkodliwe, a promień ich ujemnego działania jest tem dłuższy, im wyższem jest piętro urządzeń państwowych, gdzie bierze początek. Naprawa niewątpliwego zła na piętrze niższem nie uchroni jeszcze państwa od szkody, jeżeli inne, również niewątpliwe zło sączyć się z góry nadal będzie; gdy tymczasem, przy metodzie odwróconej, usunięcie błędu wyżej umiejscowionego, może

w znacznym stopniu złagodzić skutki niefortunnych urządzeń drugiego rzędu. Może być sporną kwestja, która budowa jest gorszą: naszej legislatywy, czy egzekutywy? I najprawdopodobniejszem jest rozwiązanie: obie są równie wadliwe. Ale niemniej jasną jest rzeczą, że część zarzutów skierowanych przeciw stanowisku prawnemu Rządu, czy Prezydenta, ma na oku ich słabość i bezsilność wobec »takiego« Sejmu, a więc w swojej istocie zwraca się przeciw budowie legislatywy. Cały problemat tak zwanego »silnego Rządu« nie da się rozwiązać jedynie w płaszczyźnie budowy egzekutywy, jeżeli jednocześnie zachowaną zostanie zasada odpowiedzialności parlamentarnej, gdyż z konieczności zahaczyć będzie musiał o ustrój parlamentu, od którego Rząd ma być w tym lub innym stopniu zależny. Wolno więc domagać się z całego szeregu ważnych powodów zastąpienia egzekutywy republikańskiej egzekutywą monarchiczną; wolno, stojąc na gruncie republikańskim, dążyć do oparcia wyboru Prezydenta na gruncie niezależnym od ciał reprezentacyjnych; wolno wreszcie starać się o wzmocnienie czy pomnożenie atrybucyj Prezydenta, a w tej liczbie o nadanie mu bezwzględnego prawa rozwiązywania Sejmu; zapominać jednak przy tem nie należy o względnej wartości tych reform tak długo, dopóki miałyby ostać się niezmienione przepisy o budowie legislatywy, z którą każdy król czy Prezydent będzie miał do czynienia. I dlatego — o ileby wogóle Polska nie miała przejść do systemu rządów nieodpowiedzialnych za wzorem amerykańskim — za problemat hierarchicznie najwyższy uważać muszę zagadnienie budowy naszej legislatywy, a pomyślne jego rozwiązanie za krok względnie najważniejszy na drodze poprawy naszej konstytucji. Wyłącznie też jemu poświęcone są niniejsze uwagi.

Politycznie — we wszystkich państwach współczesnych umieszczoną na szczycie urządzeń jest właśnie legislatywa. Zadaniem jej podwójnem jest: z jednej strony udział niezbędny i stanowczy w ustawodawstwie, tak urządzającem, jak i zwykłem; z drugiej strony kontrola nad władzą wykonawczą, nad ogólnym kierunkiem polityki państwowej i administracji. Skoro tem samem losy państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej, proces uspołecznienia i harmonijnego rozwoju wszystkich warstw narodu, wreszcie ogólny dobrobyt — spoczywają w przeważnej mierze w rękach legislatywy, organizacja jej nie może być oddana na łaskę nieobliczalnych w swych skutkach postulatów doktrynerskich, ale musi nosić znamiona organizacji celowej, to znaczy być dostosowaną do zadań, jakie na barki legislatywy spadną. Tak jest na Zachodzie w państwach najskrajniej demokratycznych.

O naszej Konstytucji przeciwnie, można śmiało powiedzieć, że zorganizowała legislatywę n i e c e l o w o, że poszła, nie troszcząc się o losy Polski, po linji abstrakcyjnych postulatów doktryny. Na miejsce prawdziwej dwuizbowości wprowadziła jakieś *mixtum compositum* dwuizbowości z jednoizbowością. Opierając budowę obu ciał reprezentacyjnych na tej samej zasadzie — zasadzie liczbowej, — rozszerzyła ilościowo podstawę legislatywy, ścieśniając ją jednocześnie jakościowo, i to w Sejmie i w Senacie zarazem, tak że mniej liczebne warstwy: handel, przemysł, rękodzieła, inteligencja, znalazły się faktycznie za nawiasem, choć pozornie przysługują im takież same uprawnienia, z których jeden tylko mogą uczynić użytek: abdykować, lub dać się przegłosować przez warstwy najliczniejsze.

Konstytucja demokratyczna, zamiast stać się dobrą matką dla wszystkich, stała się w tej praktycznej formie dla niektórych macochą, może w tem optymistycznem przeświadczeniu, iż bez tych wielkich sił społecznych obejść się potrafi. Otóż nie trzeba być natchnionym prorokiem, ażeby przewidzieć, że warstwa robotnicza i włościańska — jedyne, które faktycznie ciągną korzyści z tej organizacji, — zadań włożonych na legislatywę spełnić nie będę w możności; a wtedy nic nie pozostaje innego, jak nawrócić na niebacznie opuszczoną drogę — na drogę celowości.

Reforma naszej legislatywy winna mojem zdaniem objąć następujące punkty:

1) Zniesionym być winien wszelki monopol, czy choćby częściowy monopol jednego z ciał reprezentacyjnych wobec drugiego, — restytuowaną natomiast p e ł n a d w u i z b o w o ś ć w nazwie i rzeczy, a więc podział jednego Sejmu na dwie jego Izby: Poselską i Senatorską, zobopólnie równorzędne i równouprawnione.

2) Każda z obu Izb winna opierać się na całem społeczeństwie, tak, żeby żadna nie mogła z pewną słusznością czynić zarzutu drugiej, iż tę lub inną warstwę wyklucza.

3) W swej budowie wewnętrznej — obie Izby nie powinny być do siebie podobne, a przeciwnie powinny starać się ująć społeczeństwo w odmiennych przekrojach.

4) Izba poselska zachować powinna, jako swą podstawę, zasadę liczbową, ażeby po każdych wyborach można było się zorjentować, jak silnem liczebnie poparciem cieszą się programy współzawodniczących stronnictw politycznych. Przywódcy i mężowie zaufania tych stronnictw stanowiliby pierwszy kontyngent współpracowników na terenie działalności legislatywy.

5) Drugi i trzeci kontyngent — personal świeży, pozostawiony dzisiaj poza jej obrębem, — uzyskałby dostęp przez Senat. Senat, liczą-

cy — nie $^1/_4$, jak dzisiaj, ale co najmniej tyle, ile wynosi $^2/_3$ ogólnej liczby członków Izby Poselskiej, — składaćby się winien:

a) w połowie — z reprezentacyj wojewódzkich, wybranych przez sejmiki wojewódzkie (przewidziane w art. 65);

b) w połowie — z reprezentacji samorządu gospodarczego (unormowanego w art. 68).

Sprzągnięcie tych dwóch elementów samorządowych — według przekroju rzeczowego, czyli gospodarczego, i terytorjalnego, czyli lokalnego, skupi w Senacie — w oderwaniu od zwalczających się nawzajem w kraju stronnictw politycznych — personał fachowy, przodujący w ugrupowaniach innej natury, a niemniej silnie związany ze sprawami publicznemi. Jak celowem w Izbie Poselskiej jest zupełne odnowienie po upływie pięcioletniej kadencji, tak dla Senatu celowem byłoby perjodyczne odnawianie się w połowie co lat pięć, co zapewniłoby senatorom dłuższy mandat, a Senatowi gwarancję ciągłości pracy.

6) Stosunek Izb do Rządu i Rządu do Izb, powinienby być identyczny. Zarówno senatorowie jak i posłowie mogliby być powoływani na stanowiska ministrów i podsekretarzów stanu — a Rząd wobec obu Izb byłby w równej mierze odpowiedzialny.

7) Jak w Senacie element samorządowy lokalny łagodziłby zbyt przemożny wpływ interesów gospodarczych, i nawzajem przez element samorządowy gospodarczy byłby w swych skrajnościach hamowany, tak oba sprzągnięte razem uzupełniałyby elementy partyjne, zgrupowane w Izbie poselskiej. Współzawodnictwo ich, oparte na działalności odrębnej, a równoległej, winnoby być skierowane nie w łożysko konfliktów i zatargów, ale w łożysko porozumienia i kompromisów, przyczem niepominiętą by być powinna polska tradycja »Izb połączonych« na przypadek, gdyby próby porozumienia zapomocą komisyj międzyizbowych nie osiągnęły skutku. Obawa przegłosowania Senatu przez liczniejszą Izbę Poselską zmniejszonaby była znacznie dzięki podniesieniu według naszych wywodów ilości ogólnej Senatorów. Instytucja Zgromadzenia Narodowego, reprezentującego cały naród w trzech jego najważniejszych przekrojach, byłaby tą instancją, w której załatwiałyby się bez reszty ewentualne różnice zdań między Izbami. Gdy dawniej, w epoce monarchji *Dei Gratia*, król odgrywał rolę rozjemcy między zwalczającemi się stronnictwami, dzisiaj, w państwie demokratycznem, nie wystarczy odwrócić się plecami do tego zagadnienia, oświadczając, iż ten problem nie istnieje, — ale należy go rozwiązać w inny sposób, środkami, jakiemi demokracja sama rozporządza. Dwuizbowość w formie przez nas proponowanej, nadając walce partyjnej — zamiast charakteru bezwzględnego, zgodnie z naszą konstytucją, — charakter tylko względny,

spełni tu częściowo tę funkcję, jaką dawniej pełniła »moderująca« działalność królewska.

8) W odniesieniu do Prezydenta Rzplitej reforma budowy naszej legislatywy usunęłaby w znacznym stopniu obawy wiążące się z dzisiejszym systemem wyboru przez dwie Izby tak do siebie zbliżone. Prezydent, wybrany w Zgromadzeniu Narodowem przez Posłów i Senatorów nowego typu, odzyskałby znaczną część politycznej niezależności, skoro żadna z obu Izb nie mogłaby windykować dla siebie przemożnego wpływu na wynik wyboru. Bezpłodność ataków w jednej Izbie wobec perspektywy, iż Prezydent mógłby znaleźć poparcie Izby drugiej, doprowadziłaby wogóle do zaprzestania ataków i przyczyniłaby się do postawienia Prezydenta poza nawias walk partyjnych. Za to politycznie wykonalnem staćby się mogło prawo rozwiązywania każdej z obu Izb Sejmowych przez Prezydenta Rzeczypospolitej — i to bez zasięgania opinji, czy zgody Izby drugiej. Przykład Francji wykazał, jak niepraktycznem jest urządzenie, w myśl którego Senat ma być współsprawcą unicestwienia istniejącej Izby poselskiej. Za rozwiązanie każdej Izby Rząd — i on jedynie — powinien wziąć na siebie i ponieść całą odpowiedzialność, nie spychając części jej na drugą Izbę, co napewno nie ułatwiłoby ich dalszego harmonijnego współdziałania.

9) W odniesieniu do politycznego stanowiska Rządu proponowana dwuizbowość o tyle utrudniałaby jego rolę, iż musiałby dbać o utrzymanie stosunku zaufania ze strony obu Izb Sejmowych, zamiast oglądania się, jak dzisiaj, jedynie na nastrój Sejmu. Ale, z drugiej strony, napór każdej z równorzędnych Izb Sejmowych — z odpadnięciem wyłącznego monopolu — o tyleby złagodniał, iż pozwoliłby Rządowi zdobyć się na większą dozę energji i samodzielności, niż w epoce obecnej. Skuteczność kontroli podwójnej nad sprawowaniem rządów niewątpliwieby się wzmogła, ale tej znowu Rząd silny i energiczny najmniej powodu ma się obawiać.

Proponowana przez nas reforma wprawdzie dotyczy tylko jednego zagadnienia, ale dokonana w miejscu najważniejszem, nie omieszkałaby się odbić na funkcjonowaniu całej maszyny państwowej. Ułatwiłaby ona dopływ wciąż nowych i licznych talentów do urządzeń centralnych, czyto bezpośrednio do Sejmu, czy pośrednio do Rządu, który znalazłby się w konieczności podniesienia poziomu swoich urzędników do wysokości wymagań stawianych przez legislatywę. Usuwając radykalnie zakusy jednej z Izb, sięgającej po suwerenność, osadziłaby Rząd i Sejm, a w Sejmie Izbę Poselską i Senat, na właściwych miejscach, i zniszczyłaby w zarodku fermenty, nieuniknione w atmosferze prawno-politycznych przywilejów i upośledzeń. A wreszcie i walki partyjne, toczone w kraju i Izbie Poselskiej, nie tracąc może nic na swojej sile, obracałyby

się, bądź co bądź, w szerszem kole zagadnień głębiej rozpatrywanych i mądrzej rozwiązywanych.

Wszystko to nie jest postulatem bezdusznej doktryny, ale żywym głosem Polski, domagającej się, by nią tak rządzono, jak na to swą dawną świetnością zasłużyła.

3. Prof. Kutrzeba Stanisław.

W Konstytucji z 17 marca widzę głównie dwie wady: 1) oddanie całego kierownictwa spraw państwowych w ręce sejmu; 2) niewłaściwy skład senatu.

Ad 1). Do sejmu należy według konstytucji omal całe ustawodawstwo, sporo spraw charakteru administracyjnego, przez wprowadzenie zasady rządów parlamentarnych, nadawanie kierunku działalności władz tak w stosunkach międzynarodowych, jak i co do polityki wewnętrznej, uchwalanie budżetu. Od sprawnego funkcjonowania sejmu więc zależy wogóle sprawne funkcjonowanie całego aparatu państwowego Rzeczypospolitej. W razie gdyby sejm nie był w stanie sprawnie funkcjonować, musiałoby się to odbić niesłychanie niekorzystnie na całem życiu państwowem, a więc też na sile państwa.

Do jakich to prowadzić musi rezultatów, uczy nas historja Polski, zwłaszcza XVIII stulecia, kiedy podobnie cały kierunek rządów państwowych uzależniony był od sejmu, a sejm bądź nie funkcjonował, nawet przez kilka dziesiątków lat, bądź funkcjonował bardzo źle.

Obawy zaś, że nasz sejm nie będzie mógł działać dość sprawnie, muszą być duże. Żadna ordynacja, oparta na — jedynie dziś z względów politycznych możliwem — powszechnem prawie głosowania, nie może dać gwarancji wprowadzenia do sejmu dostatecznej ilości czynników, zdolnych do pracy państwowo-twórczej, jeśli poziom wyrobienia politycznego ludności nie jest bardzo wysoki. Nie potrzeba zaś dowodzić, że u nas poziom ten jeszcze jest i jeszcze wcale długo będzie niewystarczający. Nadto do sejmu polskiego wejdzie sporo czynników narodowo nam obcych, bo w najlepszym czasie — według dotychczasowych obliczeń — będzie tych obcych żywiołów w sejmie 25%, może jednak być ich sporo więcej. Te żywioły niepolskie mogą hamująco działać w sejmie, wprost rozbijać go; do tego wystarczy przecież, jak uczą doświadczenia byłego sejmu galicyjskiego, nawet niezbyt wielki odsetek posłów. Te żywioły niepolskie, częściowo może państwu polskiemu wprost wrogie, będą mogły nawet decydować, przy takim ich procencie, o kierunku polityki państwa, przechylając się w razie walk polskich partyj na jedną lub drugą stronę, majoryzować większość polską, łącząc się z polską mniejszością.

Dlatego też powinna była konstytucja zabezpieczyć należyte funkcjonowanie aparatu państwowego na ten wypadek, gdyby sejm nie był zdolny do pracy, oddając jakiemuś innemu czynnikowi możność suplowania sejmu, gdyby on nie spełniał swoich funkcyj, a więc w kierunku wydawania niezbędnych ustaw i zarządzeń, choćby zresztą pod surową odpowiedzialnością, i zapewniając możność dalszej prawidłowej gospodarki budżetowej, choćby budżet nie został przez sejm uchwalony. Można było tego rodzaju funkcje zapewnić bądź prezydentowi Rzeczypospolitej, bądź senatowi, bądź obu tym czynnikom, bądź jakiemuś specjalnie skonstruowanemu ciału. Tak, jak ustrój Rzeczypospolitej został urządzony, w razie gdyby sejm prawidłowo nie działał, jest tylko alternatywa, iż albo: 1) życie państwowe wogóle osłabnie, a może nawet i zamrze, gdyby stan anormalny się przedłużał, albo 2) z pominięciem wogóle przepisów, a więc wbrew konstytucji, obok niej lub przeciw niej nawet. jakiś inny czynnik państwowy przejmie na siebie funkcje, których sejm nie będzie wykonywał. Byłoby rzeczą dużo lepszą stworzenie zawczasu w konstytucji takich wentyli na wypadek nieprawidłowej działalności sejmu, niż postawienie rozwiązania tego problemu życiu, co może prowadzić — a nawet napewno prowadzić musi — do stanu alegalności, i z tego stanu wynikających tarć wewnętrznych.

Ad 2). Prawie nigdzie już dziś senaty, (czy jak się nazywają te izby, które istnieją obok izb poselskich), nie są stawiane narówni z izbami poselskiemi. Naturalny to rezultat rozwoju życia parlamentarnego, rozwoju, który przeszła także dawna Rzeczpospolita polska. Omal wszędzie pozostawiono jednak lub nowo potworzono te drugie izby jako korektywę zbyt pospiesznie, nieraz pod chwilowemi impulsami działających izb poselskich. Ale jeśli senat ma spełniać zadanie, tak pojęte, to musi senat mieć — bez względu na szerszy lub węższy zakres jego funkcyj — odpowiedni autorytet i dostateczną ilość doświadczenia państwowego życia. Skład jego powinien być zatem tak urządzony, by zapewnić udział w nim czynników wyrobionych w życiu publicznem i mających w społeczeństwie szacunek. Najpewniej możnaby osiągnąć ten cel, przy utrzymaniu oparcia senatu na zasadzie ustroju demokratycznego, w taki sposób, gdyby wybory do senatu były przeprowadzane przez ciało samorządne i gdyby dla senatorów przepisano cenzus nietylko wieku, ale kwalifikacyj znajomości spraw publicznych, przedewszystkiem więc dłuższej pracy w instytucjach samorządowych. Senat taki, jak go konstytucja wprowadza, który musi co do składu odpowiadać mniej więcej izbie poselskiej, gdyż na tej samej zasadzie wyborczej jest oparty, ani autorytetu własnego ani doświadczenia może zgoła nie mieć.

To uwagi co do wad konstytucji. Nie znaczy to jednakże, by

rzeczą było niezbędną przeprowadzać jak najszybciej zmiany konstytucji. Lepsza jest ustawa nawet niedoskonała, niż częste zmienianie ustaw, które wprowadza tak niebezpieczny — zwłaszcza dla państwa dopiero formującego się — stan niejasności pojęć prawnych w społeczeństwie, które, ledwie jednak zaczęło sobie przyswajać, już innych ma się uczyć. Nadto poruszenie kwestji zmiany konstytucji co do pewnych punktów może łatwo wywołać dążność do gruntownej jej rewizji. Wiemy zaś, jakie ostre scysje to może wywołać. Walki konstytucyjne, obok swej ostrości, mają jeszcze zawsze charakter bardzo namiętny i dążność do przewlekania się. Przez wprowadzenie więc sprawy rewizji konstytucji na stół obrad mogłaby ulec zatamowaniu inna praca ustawodawcza sejmu, tak dziś niezbędna, gdy na tylu polach trzeba ujednostajniać i reformować nasze prawne życie. W razie gdyby zmiana konstytucji miała doprowadzić aż do jej rewizji i do długich, niebezpiecznych obrad, lepiej pozostać przy tej konstytucji, mimo jej błędów, a dążyć zato do tego, by przez ustawy, mające ją rozwijać, jej wady, o ile można, naprawiać.

Jednemu zaradzić wogóle niepodobna: nie da się przez żadną ordynacją przy ustroju demokratycznym zapewnić, że do sejmu wejdą czynniki odpowiednio do pracy sejmowej przygotowane. Nikt przecież myśleć nie będzie o usunięciu zasady demokratycznej, więc trzeba w inny sposób dążyć do tego, by przecież sejm mógł się składać z elementów właściwych. Wobec tego, iż zależy to tylko — jak wyżej była mowa — od wyrobienia społeczeństwa, jedna jest tylko droga, która tu należy: wyrabiania tego społeczeństwa. Tem musi się zająć i społeczeństwo, tj. jego wyżej stojące pod względem wyrobienia warstwy, przez krzewienie myśli państwowej, — i państwo, które nie powinno szczędzić środków — mimo konieczności oszczędnej gospodarki — na naukę, tak szkolną, jak pozaszkolną, by w ten sposób podnosić poziom kultury. Dla społeczeństwa, wysoko stojącego pod względem oświaty i zmysłu państwowego, kwestja lepszej lub gorszej konstytucji staje się bowiem sprawą drugorzędną, bo ono w sobie nosi siłę państwowego bytu.

4. Chomicz Paulin.

Wybitnie ujemną stronę Konstytucji z dn. 17 marca 1921 r. stanowi to, że nie zakłada ona podstaw do stworzenia prawdziwie silnej, jednolitej władzy politycznej; co więcej, usuwa ona nawet możliwość takiej władzy, uzależniając tak Prezydenta, jak i Rząd w ich zarządzeniach od stronnictw. Wadliwość ta powstała z braku zrozumienia i uświadomienia: 1) istoty władzy, 2) dziejowego posłannictwa Polski

i 3) krytycznego momentu, przeżywanego obecnie przez ludzkość całą. Do oświetlenia tych punktów niech posłużą poniższe trzy uwagi:

1) Istotę prawdziwej władzy stanowi sprzężenie w społeczeństwie autonomji moralnej, czyli prawa boskiego w zwierzchności, z heteronomją moralną, czyli prawem ludzkiem w uległości. Władzę taką przeczuwał Napoleon, określając swą władzę w znanej formule: »Cesarz francuski, z łaski bożej i z ustaw cesarstwa«, i usiłował ziścić w swych reformach politycznych. Wyczucie takiej władzy ujawnił świeżo prezydent Harding, który w swej mowie inauguracyjnej pięć razy powołał słowo Bóg i wyznał swą wiarę w zwycięstwo prawd świętych. Pierwiastek prawa boskiego przebłyskuje raz tylko jeden (i to dosyć słabo) w Konstytucji, mianowicie w art. 54, zawierającym treść przysięgi Prezydenta Rzeczypospolitej.

2) Naród polski, przez swój patrjotyzm i chrześcijańskość, stanowi wyborny grunt dla ziszczenia władzy politycznej, określonej w poprzednim punkcie, zaś posłannictwo Polski stanowiło rdzeń myśli filozoficznej i poetyckiej naszych myślicieli i wieszczów w epoce upadku politycznego, a dzisiaj posiada dla każdego Polaka żywotne znaczenie i tajemniczy urok. Posłannictwo narodu unosi się przed oczami Naczelnika Państwa i Prezydenta Ministrów. O posłannictwie narodów wspomina Naczelnik Państwa w liście do Króla Wiktora Emanuela III; w odpowiedzi na mowę audjencjalną posła belgijskiego Naczelnik Państwa mówi o »naszej moralnej ojcowiźnie, jedynej rękojmi materjalnej konsolidacji i ostatecznego odzyskania wolności«. W odezwie Rządu z dn. 24 II. 1921 mówi się, że »naród nie zniesie przeszkód rzucanych wpoprzek jego pochodowi do wypełnienia swoich dziejowych przeznaczeń«.

3) Ludzkość przeżywa przełomową chwilę, zdążając ku wielkiemu przeobrażeniu całokształtu życia na nowych podstawach. Wyczuwają to wszyscy, lecz niektórzy tylko uświadamiają sobie istotę przemiany i absolutny cel dążeń ludzkości. Ci rozumieją, albo przynajmniej wyczuwają, że stare formy nie wystarczają do ukształtowania życia o nowej treści. We wspomnianej mowie prezydent Harding nadmienia o »dążeniach ludzkości«, o »moralnem kierownictwie cywilizacji«, o »szukaniu jeszcze poomacku stałych dróg«; mówiąc dalej, że »świat potrzebuje dobrej woli«, Harding, sądzimy — w myśl innych ustępów mowy — miał na względzie potrzebę oparcia życia na absolutnych prawdach, albowiem ludzi dobrej woli nie brak, nie widać tylko rozumowo uzasadnionej prawdy absolutnej. Gdy ta się zjawi w całej okazałości, wytryśnie niezłomna wola ku jej urzeczywistnieniu.

Powstaje teraz zapytanie: Któż w narodzie ma współdziałać w sprzęganiu harmonijnem władzy i uległości? Kto ma czuwać nad

kierowaniem narodu, zgodnie z jego swoistem przeznaczeniem, ku absolutnym celom ludzkości? A ciało takie musi powstać, aby ludzkość mogła otrzymać nowy kierunek. Ponieważ w zakres trzech dotychczasowych władz politycznych (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) nie wchodzi i nie może wchodzić podobne zadanie, winna przeto powstać czwarta władza: ciało kierownicze, nie sprawujące władzy efektywnej, lecz orzekające w sprawach politycznych w imię celów ogólno-ludzkich. Polska musi zapoczątkować stworzenie takiego ciała kierowniczego. Z powstaniem takiej władzy, jeżeli nie zniknie odrazu całkowicie, to przynajmniej w znacznym stopniu rozprószy się zamęt we wszystkich dziedzinach życia, zamęt, którego jaskrawym wyrazem jest chaos w dziedzinie finansowo-ekonomicznej.

Ten, komu taka koncepcja nowej władzy kierowniczej wyda się chimeryczną, niech przypomni sobie naprzód, że przed kilku laty tak samo myślał on o Lidze Narodów, tym pomyśle ducha polskiego (Hoene-Wroński), ziszczonym przez obcych na podstawach nie przemyślanych do końca i przez to chwiejnych (brak zasady absolutnej); niech zważy następnie, ile uniknęłoby się błędów, niepotrzebnej walki, szamotania się, gdyby władza taka już istniała; niech uprzytomni sobie wreszcie rolę takiego ciała kierowniczego z faktu, że przy głosowaniu w Sejmie w najważniejszych sprawach ilość głosów za i przeciw była zawsze prawie równa.

Czyżby w zapoczątkowaniu ciała kierowniczego miały wyprzedzić Polskę inne narody? Czyżby Polska nadal miała iść w swym pochodzie dziejowym poomacku, bez światła, oświetlającego drogę postępu? Trudno to przypuścić, albowiem w filozofji absolutnej genjalnego syna Polski, Hoene-Wrońskiego, znajduje się w tymczasowem ukryciu, klucz do rozwiązania obecnej chwili krytycznej, a w Polsce znajdzie się kilku ludzi, gotowych służyć życiem swojem dobru i prawdzie i nieść pochodnię wiedzy wyższej przed naczelnymi kierownikami Państwa Polskiego, wiodącymi naród ku jego przeznaczeniu, pięknie wyrażonemu w słowach naszego poety: »Pod słońcem religji rozwinąć drzewo wolności i braterstwa«.

5. Włoch Władysław: O duchu konstytucji.

Kiedy w roku 1791 Sejm Wielki uchwalił Konstytucję, wówczas (5. V. 1791) król Stanisław August takie przesłał wytłómaczenie konstytucji polskiej do Assemblée Nationale Française: »Vous avez donné au monde un grand exemple et déjà cet exemple est suivi. Déjà un peuple, de tout temps l'ami de la France, vient d'arborer

l'étendard de la liberté et l'a consacrée sans trouble, sans effusion de sang et au milieu de l'allégresse de toutes les classes de citoyens. Cette révolution, tout à la fois heureuse et paisible, la Pologne vous la doit: et à peine proclamait-on en France vos maximes sacrées, qu'elles retentissaient dans les forêts de la Lithuanie, et ma Patrie éclairée par vos décrets, forte de votre expérience, s'est honorée du titre, sans connaître l'enfance de la liberté; ainsi, en achevant votre bonheur, vous commenciez le no tre, et désormais, les Sarmates régénérés ne prononceront les mots de Nation Française qu'avec l'accent de la reconnaissance«.

Otóż, gdyby dzisiejszy suweren polski Sejm suwerenny, zechciał był przestrzegać kurtuazji wieku XVIII, ileż musiałby był wysłać podobnych listów? Konstytucja 3-go Maja powstała w atmosferze konieczności zaradzenia złu, które światlejsze głowy polityczne i społeczne »wieku oświecenia« widziały, przed niem drżały.

Konstytucja z 17 marca 1921 roku powstawała i zrodziła się pod naciskiem całego szeregu okoliczności, które wywoływały trwogę w umysłach rzetelnych obywateli i w umysłach tchórzliwych obywateli. Bano się Zachodu, by nie uznał Polski za reakcyjną; chciano się przypodobać Papieżowi, by nie stracić jego względów i poparcia, starano się pochopnie zadowolić lud polski, bo masa rosyjska huczała i krwawiła groźnie; chciano zyskać Śląsk, ustępując mu szeroką autonomję; z obawy przed Zachodem powtórzono *mutatis mutandis* paragraf 93 Traktatu Wersalskiego, wielkiej ujmy dla samorządnego ducha wolnego Narodu polskiego.

I cóż się stało? Właśnie toż samo, co w końcu XVIII wieku. Król Stanisław August dziękował Francji za przykład, jaki dała Polsce, która za tym przykładem poszła. Sejm suwerenny niepodległej Polski nie wskazał nam wyraźnie, za czyjemi szedł przykładami, ale nieporozumienia, wynikające bądźto z tekstu Konstytucji, bądź też z międzylinij świadczą, że Konstytucja z 17 marca ma licznych rodziców i to z przeróżnych narodów.

W XVIII wieku posłużono się przykładem: Co to znaczy? Nic innego, jak to, że Konstytucja z 3 Maja nie wyszła z trzewi Narodu polskiego, nie była wypadkową jego pragnień i dążeń, by zadowolić wszystkie warstwy narodu, ale była szczepem obcym, który można zaokulizować na dziczku polskim. Taka Konstytucja nie była wykładnikiem ducha narodu, czy państwa polskiego, ale była ona ustawą, do której miał się doginać naród — państwo polskie. Powiew wolności przywiał z rewolucyjnej Francji, nie wypływał on ze rdzenia narodu

polskiego. Przyjęto za swój »l'étendard de la liberté« i uświęcono go uchwałą majową.

Odpowiadając szczerości, możemy pominąć nutę kurtuazji dyplomatycznej noty króla Stanisława Augusta Poniatowskiego, a wtedy przypomnimy sobie, *quantum molis erat*, ażeby Konstytucję 3 Maja uchwalić; król to zwie rewolucją bez przelewu krwi; a ileż mozołu kosztowała Konstytucja z 17 Marca? Ileż czynników zewnętrznych rysowało jej paragrafy?

Usuńmy na bok przesadę XVIII wieku, według której teorje wolnościowe Francji zaraz po ujawnieniu się nad Sekwaną miały lotem błyskawicy wedrzeć się w ciemne bory litewskie, a zostanie sam goły fakt, że kilka jednostek uważało te idee za potrzebne, za dobre. Były one tedy importowane, nie były wytworem gleby politycznej, a tem mniej społecznej, w Polsce. »Ojczyzna moja, oświecona waszemi uchwałami, silna waszem doświadczeniem pisał król ostatni Polski — zaszczyciła się (przywłaszczyła sobie) tytułem wolności, bez zaznajomienia się z jej dzieciństwem; tak to przez dokonanie waszego szczęścia zapoczątkowaliście szczęście nasze«...

Otóż to! Wzięto rzecz gotową, która wyrosła i na innym gruncie, i z innego podłoża, i w innych warunkach, i zastosowano do wręcz innego organizmu, który u siebie tej konstytucji, jako swego wykładnika, nie wyłonił, ale chciał do importowanego wykładnika obcego narodu polski organizm narodowo-państwowy dogiąć.

Pojęcie wolności we Francji stało się i kiełkowało, rosło w atomach tak długo, aż wyrosło w olbrzymie drzewo Wielkiej Rewolucji o poszanowanie majestatu człowieczeństwa w Człowieku.

Polska, bez przejścia bólów rodzenia konstytucji, przywłaszczyła sobie to dziecię, chcąc je uważać za takie, któreby było z krwi i kości narodu polskiego, podczas gdy ono było z krwi i kości narodu państwa francuskiego, a więc dla państwa francuskiego w pierwszym rzędzie dostosowane, jako narodu tego wykładnik.

Nie będziemy wchodzili tutaj ani w to, co było w Konstytucji 3-go Maja z Polski i dla Polski, piszemy tych kilka uwag nad listem króla Stanisława Augusta, bo odnosić się mogą w znacznej mierze do Konstytucji Marcowej.

Nie jest celem moim rzucanie jakiegokolwiek ujemnego światła na wielką kartę rozumu społecznego z XVIII wieku, który rzeczy dobre chciał wszczepić w nieuprawiony grunt polski. Chodziło mi o wykazanie, że Konstytucja 3-go Maja, chluba Polski konającej, nie była wykwitem istnie rodzimego ducha, — a wobec tego, że nie było dane narodowi polskiemu, by na tej kanwie wspaniałej konstytucji mógł był haftować realne państwowe życie, nie może dzisiaj nikt powiedzieć,

jakby była wyglądała ta konstytucja w praktyce. Jest to analogiczne, jeżeli chodzi o wydawanie sądu o konstytucji z r. 1921. Dzisiaj nie weszła ona jeszcze w życie państwowe, a co więcej, jeszcze z niej nie wyrosło ani pokolenie narodowe, ani państwowo zdemokratyzowane.

Egzaminem zastosowalności Konstytucji narodowej będzie dopiero życie, i dopiero wówczas będzie można plastycznie widzieć braki i to, czego »za dużo«.

Niechaj jednak wolno będzie powiedzieć jedno: Konstytucja marcowa nosi w sobie, mimo wszystko, cechy ducha narodu polskiego. Nie wolno zapominać, że naród polski, (myślimy o pojęciu państwowem), nie posiada rdzenia istnie rodzimej kultury ani myśli narodowej, około której osnuwałoby się życie zamknięte w ustroju indywidualnie państwowym w tej mierze, co n. p. we Francji. Słowiańskiemu ludowi zastrzyknięto kulturę łacińską najpierw w dozie wyznania, które mu było obce, i nie wytworzył go sobie lud ani walką, ani cierpieniem; później przez cywilizację importowaną z Włoch, Paryża, boć humanizm nie był wykwitem z ducha polskiego, ale był kwiatem pięknym sprowadzonym z zagranicy, więc miłym. Dopiero romantyzm, choć z obcego sentymentalizmu zrodzony, miał nutę rodzimą, bo wyrósł z cierpienia narodu, któremu nagle odjęto życie państwowe. Nie posiada też Polska rodzimego rdzenia sztuki. Myśl społeczna i polityczna plątała się i błądziła i niema dla nas nic w tem dziwnego, że pierwszy ujawniony projekt Konstytucji marcowej zjawił się w niedołężnej formie, zapożyczonej z Konstytucji 3 Maja; co było dobre w XVIII wieku dla Polski, co było dobre dla Włochów, Francuzów, niekoniecznie musiało być dobre dla Polski dzisiaj, i jako takie, co nie wyszło z organizmu polskiego, jest obce, mimo choćby podniebną wzniosłość.

To dla nas jest zasadniczą sprawą. Konstytucja marcowa obciążona jest tem piętnem. A jeszcze jedno: nosi ona zbyt wyraźne znamiona swych rodziców — Suwerennego Sejmu, który jest wykładnikiem w znacznej mierze społeczeństwa. Czem masa zaściankowej szlachty w wieku XVIII, tem masa ludowa niedość oświecona w wieku XX. To nawiązywanie do 3-go Maja 1791 roku, to niby przekreślenie 150 lat, i, jakby to nie istniało, chęć prowadzenia dalszego życia państwowego *mutatis mutandis* z wieku XVIII. Jednem słowem, niedostatecznie uznano fakty, fakty jaskrawe konieczności realnego życia. Wyszedł Sejm zazdrosny o władzę z mylnej zasady swojej indywidualnej suwerenności, podczas gdy suwerenny w ustroju demokratycznem jest tylko i jedynie naród w uwzględnieniu sprawiedliwości społecznej wszystkich warstw, co ten naród tworzą.

Z tego wynikło nieporozumienie zasadnicze: mówi się jeszcze o władzy, ale jako o władzy na pół (rząd zawieszony na nitkach walk

stronnictw); nie uświadomiono sobie dostatecznie, że epoka władania minęła bezpowrotnie i minie jeszcze radykalniej po krwawym eksperymencie bolszewickim; pozostały tylko rządy i wynikałaby z tego konieczność uposażenia rządu w możliwość obfitości materjału, za który mógłby odpowiadać przed Sejmem-Senatem! Czy może uposażono niezwykle w siłę rządów Prezydenta Rzpltej? Nie! Czy Sejm ma władzę istotną? Nie! Czy Senat? Tem mniej. Co z tego wynika? Chaos. Chaos nieokreślenia kompetencji i zbytniego zabezpieczenia się, które da się zamknąć lapidarnie w słowach: »ja nie mam siły rządzenia, ale i ty jej mieć nie będziesz, będziesz miał jeszcze nad sobą kontrolera«. Stworzono negatyw władzy: władza bez władzy. Czyż nie przypomina on nam z przeszłości świetlanej Polski, że zadawalano się blaskiem władzy, a nie umiano wytworzyć samejże władzy w rządach?

Nadto nie wolno ani chwilę zapominać, że Konstytucja marcowa nie jest dzieckiem zrodzonem w wolności, pomijając obciążenie twórców jej owocami z życia w niewoli; jest wyrysowana licznemi mieczami Damoklesa, które kreśliły poszczególne paragrafy; wyglądałyby one najprawdopodobniej inaczej, gdyby mogły były powstać w swobodzie przemyślenia i wczucia się w istotny stan uspołecznienia narodu polskiego i porozumienia potencjonalnej siły wolności i przywilejów, jakiemi ogół obywateli obciążyć można.

Konstytucja marcowa nie jest wytworem życia, lecz jest ramami w które ma się wtłoczyć życie, i to jej zasadniczy błąd.

Nie wiem, czy naród polski tak powszechnie zna myśli lorda Byrona, ale to jest pewne, że niezwykle powszechnie praktykuje jego zasadę polityczną: »*I have simplified my politics into an utter detestation of all existing governments*« (1813). (Uprościłem swoją politykę; polega ona narazie na nienawidzeniu na śmierć wszystkich istniejących rządów). To też przeziera z Konstytucji!

III. Interpretacja.

Prof. Rostworowski Michał.

Patrz opinję podaną wyżej pod II, 2.

IV. Język Konstytucji.

Prof. Krzymuski Edmund.

Czytając Konstytucję, miałem nieraz wrażenie, że chyba to nie Polak ją redagował. Na poparcie tego wystarczy, gdy przytoczę dwie kategorje stale się w niej powtarzających dysonansów językowych.

1. Dysonansem pierwszego typu jest systematyczne używenie czasowników w formie jednotliwej tam, gdzie mają one wyrażać pojęcie częstotliwości. Zapewne że Francuzowi i Niemcowi obca jest ta dystynkcja, ale odpowiada ona duchowi naszego języka i Polak, który odczuwa tego ducha, i dla tej dystynkcji będzie miał ucho zawsze otwarte.

Tymczasem w Konstytucji forma jednotliwa ruguje prawie zawsze formę częstotliwą. Oto przykłady. W art. 8: — sposób wykonania, zamiast wykonywania; w art. 21: — działalność wchodzącą w zakres wykonania (zamiast wykonywania) mandatu poselskiego; w art. 65 al. 2: — jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia (zamiast przeprowadzania) zadań, wchodzących w zakres samorządu; w art. 105: — nie może być odjęty dziennikom i drukom krajowym debit pocztowy, ani ograniczone ich rozpowszechnienie (zamiast rozpowszechnianie) na obszarze Rzeczypospolitej; w art. 112: — nikt nie może uchylać się od spełnienia (zamiast spełniania) obowiązków publicznych.

2. Dysonansem drugiego typu jest chroniczne budowanie zdań w formie biernej, według modły niemieckiej, tak mało zgodnej z naturą naszego języka. Cytuję przykładowo w art. 41 al. 2: — gdyby Sejm był rozwiązany w chwili, gdy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej jest opróżniony (zamiast gdyby w chwili, gdy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej się opróżnił, nie było Sejmu wskutek jego rozwiązania); w art. 60: — źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone (zamiast ustawy rozgraniczą ściśle źródła dochodowe Państwa i samorządu); w art. 78: — sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu etc. (zamiast sędziego można złożyć z urzędu, zawiesić w urzędowaniu etc.); w art. 116: — uznanie nowego lub dotąd prawnie nieuznanego wyznania nie będzie odmówione związkom religijnym etc. (zamiast uznania nowego lub dotąd prawnie nieuznanego wyznania nie odmówi się związkom religijnym etc.).

Doprawdy smutną jest rzeczą, że ustawodawca konstytucyjny naszego odrodzonego państwa przemawia tak niepoprawną polszczyzną.

V. Nowe instytucje.

1. Chomicz Paulin.

Patrz opinję podaną wyżej pod II, 4, str. 43.

2. Starczewski Eugenjusz.

Szanowny autor upoważnił redakcję do ogłoszenia w ankiecie projektu ustawy, o utworzeniu Rady Stanu. Projekt ten został złożony Sejmowi i Rządowi 31 stycznia 1922.

Art. 1. Zostaje utworzona Rada Stanu Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 2. Do zadań działania Rady Stanu należy:

a) rozpatrywanie i przygotowywanie projektów ustaw i rozporządzeń;

b) systematyzowanie prawodawstwa i ogłaszanie ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń rządowych w »Dzienniku Ustaw« i w »Monitorze Polskim«;

c) sądownictwo administracyjne;

d) rozstrzyganie sporów o właściwość między władzami administracyjnemi a sądami.

Stosownie do tego zakresu działania, Rada Stanu dzieli się na cztery departamenty: I-szy, inaczej Departament Wniosków Prawodawczych, II-gi, inaczej Departament Kodyfikacyjny, III-ci, inaczej Najwyższy Trybunał Administracyjny i IV-ty, inaczej Trybunał Kompetencyjny.

Art. 3. Rada Stanu składa się z ustalanej w drodze prawodawczej ilości członków Rady Stanu (radców stanu) i z potrzebnego personelu urzędniczego i pomocniczego.

Art. 4. Połowę członków Rady Stanu stanowią urzędnicy etatowi, a w ich liczbie potrzebna ilość członków Sądu Najwyższego (art. 18), połowę zaś element obywatelski, nieurzędnicy, powoływani z pośród kandydatów, przedstawianych przez Samorządy i organizacje społeczne, na przeciąg do dwóch lat. Wszystkich członków Rady Stanu mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, ze wskazaniem, w nominacjach członków Rady Stanu urzędników, Departamentu, w którym mają urzędować.

Członkowie Rady Stanu — urzędnicy, oprócz prezesa i wiceprezesów Rady Stanu, i prezesów i wiceprezesów departamentów, otrzymują uposażenie, równe uposażeniu sędziów Sądu Najwyższego. Członkowie Rady Stanu nieurzędnicy djety, równe djetom posłów do Sejmu.

Art. 5. Prezesa Rady Stanu mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, z pośród członków Rady Stanu urzędników na przeciąg do dwóch lat.

Do Prezesa Rady Stanu należy wydawanie wszelkich zarządzeń administracyjnych i organizacyjnych, w zakresie kompetencji Rady Stanu.

Prezes Rady Stanu jest równorzędny ministrom; w sprawach dotyczących Rady Stanu ma prawo zabierać głos na posiedzeniach Rady Ministrów, Sejmu i Senatu, bądź osobiście, bądź przez swych delegatów, oraz na żądanie Rady Ministrów, Sejmu i Senatu obowiązany jest udzielać wszelkich informacyj i wyjaśnień.

Art. 6. Zastępcami Prezesa Rady Stanu są dwaj wiceprezesi Rady Stanu mianowani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na przeciąg do dwóch lat, jeden z pośród członków Rady Stanu nieurzędników. Wiceprezesi są równorzędni podsekretarzom stanu, i współdziałają z prezesem w zarządzaniu sprawami Rady Stanu, podług jego wskazówek.

Art. 7. Prezesów departamentów Rady Stanu (ze wskazaniem departamentu) mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, z pośród członków Rady Stanu urzędników, z uposażeniem równem uposażeniu pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Art. 8. Wiceprezesów departamentu Rady Stanu, w ilości ustalanej w drodze prawodawczej, mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, połowę z pośród członków Rady Stanu urzędników i połowę z pośród członków Rady Stanu nieurzędników, ze wskazaniem co do członków Rady Stanu urzędników departamentu, w którym mają urzędować. Uposażenie wiceprezesów departamentu równe jest uposażeniu prezesów Sądu Najwyższego

Art. 9. Podział Wiceprezesów departamentów i członków Rady Stanu — nieurzędników pomiędzy poszczególne departamenty dokonuje Ogólne Zebranie Rady Stanu.

Art. 10. Departamenty Rady Stanu rozpatrują sprawy bądź na swych Zebraniach Ogólnych, bądź w kompletach, złożonych z 3—5 członków. Przewodniczy prezes, wiceprezes, lub jeden z członków departamentu, uprawnionych do przewodniczenia przez prezesa departamentu, w porozumieniu z prezesem Rady Stanu. Dla ważności uchwał Ogólnego Zebrania Departamentu Rady Stanu potrzebna jest obecność połowy członków Departamentu.

Art. 11. Departament Wniosków Prawodawczych rozpatruje: *a)* projekty ustaw opracowywane przez ministertwa, *b)* projekty ustaw, przekazywane Radzie Stanu przez Izby prawodawcze do zaopinjowania czy opracowania, *c)* projekty wszelkich rozporządzeń, mających być ogłoszonemi w »Dzienniku Ustaw R. P.«, *d)* projekty innych rozporządzeń, które będą przekazane Radzie Stanu przez Rząd, czy Sejm do zaopinjowania, czy opracowania, *e)* wszelkie projekty ustaw i roz-

porządzeń, które zostaną przygotowane z inicjatywy samej Rady Stanu, dla ich przedstawienia Rządowi lub Sejmowi.

Art. 12. Departament Wniosków Prawodawczych obowiązany jest wszelkie projekty ustaw i rozporządzeń, przedstawione mu przez Rząd lub Sejm, rozpatrzeć i zaopinjować w ciągu miesiąca, w pilnych zaś sprawach w ciągu tygodnia. Dłuższe terminy mogą być w każdej sprawie ustalone w drodze porozumienia. Również w drodze porozumienia powinny być ustalane terminy dla opracowania projektów na żądania Rządu lub Sejmu.

Art. 13. Zwracając Rządowi lub Sejmowi projekt ustaw i rozporządzeń, Rada Stanu powinna przedstawić opinje i projekty, nie tylko przyjęte przez większość ale również i opinje i projekty mniejszości, o ile mniejszość tego zażąda.

Art. 14. Przy Departamencie Wniosków Prawodawczych utworzone zostają trzy Komisje: prawa cywilnego, prawa karnego i prawa administracyjnego. Każda z nich składać się będzie z przewodniczącego lub jego zastępcy, i ustalanej w drodze ustawodawczej ilości członków; wszystkich mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów. Uposażenie dla Komisji wyjednywa prezes Rady Stanu. Zadaniem Komisji jest przygotowanie projektów możliwie jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich dzielnic Rzeczypospolitej Polskiej, w dziedzinie prawa cywilnego, prawa karnego i przepisów administracyjnych. Powołana na zasadzie ustawy z dn. 3 czerwca 1919 r. Komisja Kodyfikacyjna ulega rozwiązaniu.

Art. 15. Departament Kodyfikacyjny ma za zadanie: *a)* jaknajprędsze przy udziale przedstawicieli zainteresowanych ministerstw, ułożenie systematycznego zbioru praw, obowiązujących w Rzeczypospotej Polskiej, nie oczekując na wyniki prac Komisji Kodyfikacyjnej, utworzonej na mocy ustawy z dn. 3 czerwca 1919 r. i zamieniających ją Komisyj Prawa Cywilnego, Prawa Karnego i Prawa Administracyjnego przy Departamencie Wniosków Prawodawczych, przyczem Departament Kodyfikacyjny ma prawo zaprojektować pożądane przy systematyzacji nieznaczne zmiany w tekście praw, *b)* przedstawienie tego usystematvzowanego zbioru praw, względnie jego oddzielnych części, po ich rozpatrzeniu w Departamencie Wniosków Prawodawczych izbom prawodawczym do zatwierdzenia, *c)* ogłaszanie zatwierdzonych w drodze prawodawczej zbiorów praw, lub ich części, *d)* wprowadzanie do zatwierdzonych zbiorów praw i tekstów i adnotacyj, wypływających z nowouchwalonych ustaw i rozporządzeń, *e)* ogłaszanie ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń rządowych w »Dzienniku Ustaw« i »Monitorze Polskim«.

Art. 16. Departament III Rady Stanu jest Najwyższym Trybu-

nałem Administracyjnym (art. 73 Konstytucji). Zakres jego działania określi ustawa o sądownictwie administracyjnem. Do czasu wydania tej ustawy Najwyższy Trybunał Administracyjny rozstrzygał będzie, jako instytucja kasacyjna, skargi na decyzje ministrów, z wyjątkiem tych, które z mocy ustaw obowiązujących uznane są za ostateczne, oraz tych, które mogą być zaskarżane do Sądu Najwyższego.

Skargi do Najwyższego Trybunalu Administracyjnego na decyzje ministrów podawane być winny odnośnym ministrom w terminie miesięcznym od dnia zawiadomienia o decyzji.

Art. 17. Przy decydowaniu spraw w Najwyższym Trybunale Administracyjnym komplety składać się winny, nie licząc przewodniczących, po połowie z członków Rady Stanu urzędnikow i członków Rady Stanu nieurzędników.

Art. 18. Departament IV Rady Stanu jest Trybunałem Kompetencyjnym. Połowę jego członków stanowić winni powoływani na członków Rady Stanu sędziowie Sądu Najwyższego. Trybunał Kompetencyjny rozstrzygać będzie spory o właściwość między władzami administracyjnemi a sądami (art. 86 Konstytucji).

Art. 19. Ogólne Zebrania Rady Stanu składają się z prezesa Rady Stanu jako przewodniczącego, z wiceprezesów Rady Stanu, z prezesów i wiceprezesów departamentów, z wszystkich członków Rady Stanu, oraz z delegatów po 3 od każdej z Komisyj przy Departamencie Wniosków Prawodawczych (art. 14). Ogólne Zebrania, oprócz funkcji, wskazanej w art. 9, rozpatrują wszelkie sprawy, przekazane im bądź przez Prezesa Rady Stanu, bądź przez departamenty.

Art. 20. Przy rozpatrywaniu spraw w departamentach, jak w ogólnych zebraniach Rady Stanu, mają prawo uczestniczyć przedstawiciele ministerstw.

Art. 22. Rada Stanu ma prawo zapraszać na swe posiedzenia rzeczoznawców.

Art. 23. Bliższe określenie trybu urzędowania Rady Stanu, jej departamentów i Ogólnych Zebrań określi regulamin, który Rada Stanu obowiązana jest opracować i uchwalić na Ogólnem Zebraniu w ciągu trzech miesięcy od dnia jej otwarcia. Obowiązywać on będzie od dnia uchwalenia, jednocześnie jednak powinien być przedstawiony Sejmowi do zatwierdzenia.

Art. 24. Wykonanie niniejszej ustawy powierza się Prezydentowi Ministrów.

Art. 25. Ustawa niniejszą wchodzi w życie w dwa miesiące po ogłoszeniu.

Uzasadnienie.

Potrzeba oparcia bytu wskrzeszonego państwa polskiego na niewzruszonych zasadach jaknajdalej posuniętej praworządności daje się coraz bardziej odczuwać. Z jednej strony nieład panujący w całem naszem życiu publicznem od chwili przywrócenia naszego bytu państwowego, trwa już zbyt długo, by dał się wytłumaczyć wyłącznie warunkami zewnętrznemi, z drugiej strony walka z tym nowym nierządem polskim odbywa się w chwili stanowczej demokratyzacji społeczeństwa, szuka więc ona innych środków oparcia, niż dawne środki represji i dawne hamulce życia publicznego, jak silna władza zwierzchnia i hamowanie parlamentu przez drugą izbę prawodawczą. W takich warunkach pozostaje jako oparcie dla rozwoju publicznego, tylko jedno — praworządność tak daleko posunięta, by przenikając całe życie publiczne, mogła sama jedna nawie państwowej zapewnić dostateczną równowagę i bezpieczeństwo.

Zresztą w budownictwie państwowości, Polska nie może być wyjątkiem wśród innych państw i narodów. Wszędzie dla organizacji nowoczesnego życia państwowego powoływane były instytucje, nazywane zwykle Radami, różniące się w szczegółach zależnie od krajów i epok, ale zawsze mając jedno zadanie zasadnicze — przygotowywanie, umacnianie i dopilnowanie w szczegółach zasad praworządności i ładu publicznego.

Istnienie ciał przedstawicielskich, parlamentów, samo przez się nie usuwało potrzeby tych instytucyj, mających zadanie swoiste — traciły one swe znaczenie dopiero z chwilą dostatecznego ugruntowania się danej państwowości, kiedy dalszy jej rozwój mógł bezpiecznie już być powierzony wyłącznie parlamentom. Od chwili tej jednak dzieli Polskę zapewne niejedno dziesięciolecie.

Dla panowania praworządności potrzebne są trzy warunki zasadnicze: 1) by prawa były dobre, a więc należycie przemyślane, dostosowane do życia realnego i najstaranniej redagowane, 2) by były dla wszystkich dostępne i należycie rozpowszechnione i 3) by były należycie wykonywane.

Wszystkie te trzy warunki, napozór jedne od drugich niezależne, w istocie tak z sobą są związane, że tworzą jeden łańcuch nierozerwalny. Dlatego, by prawo było dla wszystkich dostępne, musi być zrozumiałe, a zrozumiałem może być tylko prawo dostosowane do życia. Dlatego zaś, by prawo było wykonywane, potrzeba, by było ono nietylko dostosowanem do życia, a więc wykonywalnem, ale również znanem, i by zasada, że nikt nie może tłumaczyć się nieznajomością prawa, nie była zwykłą fikcją.

Z powyższego wynika: 1) że chcąc zaprowadzić w Polsce panowanie prawa, należy wytworzyć wszystkie wskazane trzy warunki zasadnicze i 2) że tworząc te warunki z szeregu odrębnych instytucyj, a więc w ciałach prawodawczych, w rządzie, w administracji, sądownictwie i in. należy stworzyć również instytucję, któraby wszystkie te trzy warunki harmonijnie łączyła i koordynowała, innemi słowy Radę Stanu.

W tej wspólnej instytucji znaleźć się powinny działy przeznaczone: *a)* do przygotowywania projektów praw, *b)* do systematyzowania i rozpowszechniania praw i *c)* do przestrzegania należytego ich wykonywania.

Złączenie wszystkich tych działów w jednej instytucji daje gwarancję jednolitości myśli prawnej i jej wykonywania, zabezpiecza od tak częstej rozbieżności pomiędzy intencją prawodawcy i jej tłumaczeniem, znakomicie ułatwia funkcjonowanie wszystkich działów, wreszcie daje możność znacznych oszczędności. Jednocześnie zaś połączenie to w niczem nie krępuje samodzielności organów wchodzących w skład tej instytucji ogólnej. Każdy z tych organów jest w swych decyzjach najzupełniej niezależny i taką właśnie niezależność posiadają przewidziane w niniejszym projekcie Rady Stanu Departamenty Wniosków Prawodawczych i Kodyfikacyjnych, oraz Trybunały: Administracyjny i Kompetencyjny.

30 stycznia 1922 roku.

3. Prof. Jaworski Władysław Leopold: Trybunał Konstytucyjny.

O konstytucji wówczas powiemy, że jest dobrą, jeżeli rozwiązuje w sposób dostateczny problem równowagi lub, jeżeli to samo ujmiemy z innego punktu widzenia, problem kontroli. Już sam podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądową wyniknął z tej zasadniczej potrzeby. Równowagę i kontrolę ma na celu pewnego rodzaju przeciwstawienie parlamentu rządowi i przeciwstawienie tym dwom czynnikom trzeciego, t. j. głowy państwa, której właśnie ze względu na równowagę i kontrolę daje się prawo *veta* i prawo rozwiązania parlamentu. Dla kontroli tworzy się izby obrachunkowe, komisje długów państwa i t. d. Z punktu widzenia kontroli można przeprowadzić główny podział prawa na prywatne i publiczne. Pierwsze obejmowałoby normy regulujące działalność jednostek, kontrolowaną przez państwo za pomocą sądów zwyczajnych, drugie byłoby ogółem norm regulujących działalność państwa, kontrolowaną przez jednostkę. O ile

w takiem pojmowaniu kontrola, wykonywana przez sądy zwyczajne jest łatwo zrozumiałą, o tyle potrzeba pewnej zdolności uogólniania, aby dostrzec, ile i jakie urządzenia nie mają nic innego na celu, jak właśnie kontrolę państwa, działającego przez swoje organy, t. j. rząd w najogólniejszem tego słowa znaczeniu. A trzeba sobie zdać sprawę, że rozwój, udoskonalenie, wykształcenie prawa publicznego polega właśnie na coraz to subtelniejszem wytwarzaniu urządzeń kontrolujących.

Wolność prasy, wolność stowarzyszania się, wolność zgromadzania się, nie są z tego punktu widzenia, z którego tutaj patrzymy na prawo konstytucyjne, niczem innem, jak środkami kontroli. Ten sam cel spełniają: prawo petycjonowania, interpelacje poselskie, odpowiedzialność ministrów. Szczytem jednak kontroli rządu jest sądownictwo administracyjne, szczytem dlatego, że kontrola jego jest uposażona w sankcje natychmiastowe i realne. Nieprawnikom wyjaśnimy pokrótce, że pewną działalność nazwiemy wówczas sądowo-administracyjną, jeżeli kończy się aktem, który nie może przyjść do skutku bez współudziału jednostki. Dlatego powiedzieliśmy wyżej, że kontrolę nad działalnością państwa wykonywa jednostka i że ta właśnie kombinacja (państwo działa, a kontroluje jednostka) jest istotą prawa publicznego, a kombinacja, w której jednostka działa, a państwo kontroluje, stanowi istotę prawa prywatnego.

Nieprawnikom powiemy jeszcze jedno. Sądownictwa administracyjnego nie jest istotą to, że tę tak nazwaną działalność sprawują organy mające prerogatywy sędziów, t. j. przedewszystkiem niezależność, nieusuwalność i t. d. Znamy bowiem państwa, w których sądy administacyjne nie dają ich członkom tych prerogatyw. Istota sądownictwa administracyjnego nie polega także na kolegjalności sądów administracyjnych, ani na dopuszczeniu do nich czynnika obywatelskiego, nie wyczerpuje się także sądownictwo administracyjne w unieważnieniu orzeczeń i zarządzeń władz administracyjnych. W całym szeregu państw istnieje sądownictwo administracyjne, w którem te postulaty nie są spełnione. Podkreślić przeto należy: taką tylko działalność nazwiemy sądowo-administracyjną, w której jednostka odgrywa taką rolę, jaka w procesie cywilnym służy stronie.

Po tych uwagach pragniemy zbadać, czy i o ile nasza Konstytucja z 17 marca rozwiązuje owo zasadnicze zagadnienie każdej konstytucji, zagadnienie kontroli.

Konstytucja z 17 marca postanawia w artykule 73: »Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej, powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czyn-

nika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele«. Sądownictwo administracyjne pojęte tu więc zostało trafnie bardzo szeroko. Sądy administracyjne mają orzekać o legalności każdego aktu administracyjnego, a więc nietylko tego, który narusza prawa podmiotowe jednostki, ale i tego, który tych praw nie narusza, zawiera bowiem normy ogólne, jak np. rozporządzenia wykonawcze ministerjalne. Tymczasem ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. poz. 600 dz. ust. nr. 67, powołująca do życia w myśl powyższego artykułu Konstytucji Najwyższy Trybunał Administracyjny, przyznaje temuż Trybunałowi zgodnie z artykułem 73 Konstytucji kompetencje orzekania o legalności wszystkich zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej, ale w artykule 9-tym postanawia wyraźnie, że do zaskarżenia takiego zarządzenia lub orzeczenia uprawnionym jest każdy, kto twierdzi, że naruszono jego prawo, lub, że go obciążono jego obowiązkiem bez podstawy prawnej. Wynika z tego, że Najwyższy Trybunał Administracyjny nie ma prawa badać legalności rozporządzenia, które zawiera normy ogólne. Nie chcę zapuszczać się w subtelności interpretacyjne. Konstytucja mówi w artykule 73 o akcie administracyjnym, artykuł pierwszy zaś ustawy z 3 sierpnia 1922 r. mówi o zarządzeniu lub orzeczeniu. Powstaje pytanie, czy pojęcie aktu administracyjnego jest szersze od pojęcia zarządzenia i orzeczenia, czy też ustawodawca uważał je za pojęcia identyczne. Ale jakkolwiek wypadłaby odpowiedź, to samo pojęcie aktu administracyjnego nie jest nigdzie określone i zawsze ktoś może mieć wątpliwości, czy rozporządzenia władz administracyjnych, zawierające normy ogólne, są aktem administracyjnym, czy też aktem ustawodawczym. Tych wszystkich kwestyj nie rozstrzygamy, dla naszych celów bowiem wystarczy stwierdzenie, że sądowego organu, któryby kontrolował, czy rozporządzenie władzy administracyjnej, zawierające normy ogólne, jest legalnem, w Polsce niema. A jednak potrzeba takiej kontroli jest oczywista, zwłaszcza w młodem państwie, w którem władze administracyjne nie mają jeszcze tradycji rządzenia, koniecznego w tym względzie taktu czy poczucia konstytucyjnego. Nie chcę przytaczać przykładów, ale roczniki rozporządzeń poszczególnych ministerstw dostarczają nieprawdopodobnej ilości dowodów, że minister nie czuje się bynajmniej skrępowanym ustawą, do której wydaje rozporządzenie, mające na celu jej wykonanie i właśnie i tylko jej wykonanie. Tutaj wydaje mi się koniecznem jakieś urządzenie, któreby temu rozwojowi anarchji położyło kres. Jest to jeden brak, który pragnąłem podnieść. Drugim jest to, że stanowczo, napewno, bez możliwości dyskusji nie wiemy, co się ma dziać, jeżeli Sejm w sposób formalnie zupełnie legalny, a więc

także przy odpowiedniem współdziałaniu Senatu uchwali ustawę, a Prezydent Rzeczypospolitej ogłosi ustawę, która sprzeciwia się Konstytucji. Nie chcemy znowu zapuszczać się w interpretację, pragniemy bowiem stałości i pewności. Obawa, że takie ustawy mogą przyjść do skutku, nie jest tylko teoretyczna. W krótkim stosunkowo czasie, w którym Konstytucja z 17 marca obowiązuje, już możemy wykazać kilka ustaw, które w poszczególnych postanowieniach nie liczą się z Konstytucją. Nasuwa się przeto pytanie, czy możliwem jest takie urządzenie, któreby usuwało ten objaw, z pewnością także anarchiczny.

Trzeci brak. Przypominamy żywą dyskusję toczoną w prasie na temat artykułu 126 Konstytucji. Opiewa on: »Niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie — o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw — z dniem ich wejścia w życie. Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału prawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej«. Faktem jest, że dotychczas nie wiemy, na czem polega to »uzgodnienie«, co obowiązuje: Konstytucja, czy sprzeczna z nią ustawa. Zdań jest tyle, ilu biegłych w sztuce interpretowania. A jednak kwestja ta sięga do najgłębszych podstaw ustroju prawnego i społecznego naszego państwa. Sejm zajęty przesileniami rządowemi, a potem z powodu wyborów odroczony i wreszcie rozwiązany, pozostawił tę sprawę naturalnemu biegowi rzeczy. Sądy zawsze sobie jakoś poradzą. To już naprawdę nie *sui generis* anarchja, ale ogólna prawna anarchja. Obecny rząd, któremu ufamy, że złe naprawi, a dobre wydoskonali, powinien się poważnie tą sprawą zająć.

Wreszcie jedna jeszcze uwaga. Rząd wypracowuje szereg projektów ustaw i wydaje przeróżne rozporządzenia. Wprawdzie projekty ustaw przechodzą przez Radę Ministrów (o rozporządzeniach nie można tego powiedzieć), a jednak Rada Ministrów musiałaby bez przerwy dniami i nocami odbywać posiedzenia, aby te projekty naprawdę przestudjować. Dzieje się wskutek tego, że między poszczególnemi ministerstwami niema jedności i jednolitości. Nie tylko w poszczególnych instytucjach i postanowieniach, ale także w tendencji, w tem, co się nazywa polityką legislacyjną, często zauważyć można rozbieżność.

Wszystkie te braki rodzą pytanie, czy można je usunąć, czy można stworzyć takie urządzenia, któreby w sposób prosty, a dosko-

nały, zapobiegały szkodom stąd płynącym, a z drugiej strony rozwój prawa na właściwą kierowały drogę.

Pisząc w swoim czasie o artykule 126 Konstytucji, proponowałem utworzenie Trybunału Konstytucyjnego i oddanie mu do stanowczego i ostatecznego załatwienia sprawy tak zwanego uzgodnienia. Wydawało mi się, że Sejm i fizycznie i politycznie nie jest w stanie zadaniu temu podołać. Nie mam żadnego powodu do odstąpienia od mego zdania. Co więcej, kompetencje tego Trybunału rozszerzyłbym w myśl powyższych uwag i przez to uczynił go instytucją trwałą. Możnaby mu przydzielić tak orzekanie, czy rozporządzenia władz administracyjnych, zawierające normy ogólne, są legalne, jak też i orzekanie *a posteriori*, czy ustawy już ogłoszone nie sprzeciwiają się Konstytucji. Z tem orzecznictwem *a posteriori* możnaby połączyć działalność *a priori*, przydzielając Trybunałowi Konstytucyjnemu także i tę działalność w sprawie projektów ustaw, którą ma francuski *Conseil d'état*.

Na poparcie mojego zdania przytoczę postanowienia Konstytucji związkowej Rzeczypospolitej austrjackiej z 1 października 1920 roku. Powołuje ona do życia obok Trybunału Administracyjnego *(Verwaltungsgerichtshof)* także Trybunał Konstytucyjny *(Verfassungsgerichtshof)*. Do kompetencji tego ostatniego oprócz innych zadań należy wedle artykuł 139 orzekanie o nielegalności rozporządzeń władzy związkowej lub krajowej, wedle art. 140 zaś orzecznictwo o niezgodności ustaw tak krajowych, jak związkowych z Konstytucją. W razie orzeczenia, że rozporządzenie jest sprzeczne z ustawą, względnie, że ustawy są sprzeczne z Konstytucją, następuje ich zniesienie. O kompetencji art. 139 i 140 mówi prof. Kelsen w swojem wydaniu Konstytucji Rzeczypospolitej austrjackiej, że przez to Trybunał Konstytucyjny otrzymał najwyższą funkcję i żé stał się jedynym w nowożytnej historji organem, gwarantującym konstytucyjność ustawodawstwa i legalność egzekutywy. Przez te postanowienia Trybunał Konstytucyjny zyskał najwyższą funkcję państwową, bo kontrolę prawną nietylko nad rozporządzeniami, ale i nad samą Konstytucją.

Zaznaczamy tylko celowość utworzenia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, a potrzebę uzasadniamy brakami natury prawniczej. Doniosłość Trybunału Konstytucyjnego wybiłaby się daleko jaśniej jeszcze, gdybyśmy funkcje tego Trybunału rozpatrywać chcieli na tle demokracji, na której zbudowane są mniej lub więcej wszystkie Konstytucje nowożytne. Z tego punktu widzenia Trybunał Konstytucyjny przedstawia się jako przeciwwaga wszystkich braków, które z natury rzeczy tkwią w reprezentacjach na podstawie powszechnego i równego prawa głosowania. Rzeczpospolita austrjacka odnalazła drogę, która nie

zapewnia jakości treści ustaw, ale daje gwąrancję tego, bez czego państwa niema, t. j. gwarancję, że prawo będzie szanowane. Potrzebę Trybunału Konstytucyjnego zrozumie każdy, kto zrozumie, że państwo jest prawem, a prawo jest państwem.

4. Prof. Jaworski Władysław Leopold: Rada Naprawy Skarbu Rzeczypospolitej.

Konferencja b. ministrów skarbu Rzeczypospolitej Polskiej, która począwszy od 9 stycznia b. r. obradowała pod przewodnictwem p. Prezydenta Rzeczypospolitej, uchwaliła program uzdrowienia finansowego państwa. Ostatni rozdział tego programu obejmuje p. t. »Gwarancje polityczne« następujące postanowienie:

»Celem zapewnienia jak najrychlejszego i najskuteczniejszego przeprowadzenia planu sanacji skarbu, należy przedłożyć władzy ustawodawczej projekt ustawy ramowej, zawierającej wytyczne zasady projektowanej sanacji. Projekty ustaw szczegółowo przez rząd wypracowane będą przedstawione do uchwały Radzie naprawy skarbu Rzeczypospolitej. Rada składać się będzie z członków wybranych z grona ludzi fachowych przez Sejm i Senat, oraz osób mianowanych. Skład Rady powinien być bardzo nieliczny«.

Propozycja ta, uczyniona przez Konferencję b. ministrów skarbu, jest oczywiście tylko ogólną myślą, wymagającą wielostronnego wyjaśnienia. Celem, który konferencja pragnęła osiągnąć, jest przyspieszenie naprawy skarbu, a nadto wyjęcie jej przynajmniej częściowo, z pod wpływu walk partyjnych. Pierwszy cel ma na oku postanowienie ograniczające legislatywę Sejmu tylko do wytycznych reformy finansowej. Drugi cel ma być spełnionym przez to, że powołana do uchwalenia szczegółowych ustaw Rada Naprawy Skarbu Państwa składać się ma nie z polityków, ale z ludzi fachowych, z których pewien procent wyjdzie nawet z nominacji. Na pierwszy rzut oka widać, że cele te mogą być osiągnięte tylko częściowo.

1) Najważniejszą kwestją, która nasuwa wątpliwości, jest to, że »wytyczne zasady projektowanej sanacji« są określeniem nieścisłem. Niema i nie może być żadnego kryterjum, wedle którego możnaby osądzić, czy coś należy dodać, jako wytyczną zasadę, a przez to związać i ograniczyć Radę Naprawy Skarbu Rzeczypospolitej. Niema też żadnego kryterjum, wedle którego możnaby osądzić, czy w razie milczenia Sejmu co do jakiejś zasady Rada Naprawy Skarbu Rzeczypospolitej może ją uważać za nienależącą do zasad wytycznych.

Wszystko to sprawi, że w Sejmie nie będzie łatwem uchwalenie ustawy ramowej. Ujawni się z pewnością tendencja pomnożenia owych zasad wytycznych, a to nie przyczyni się do złagodzenia walk partyjnych.

2) Propozycja Konferencji byłych ministrów skarbu nie mówi nic o odpowiedzialności za ustawy uchwalone przez Radę Naprawy Skarbu Rzeczypospolitej. Ponosi ją oczywiście Rząd, który w ten sposób tą drogą musi się liczyć ze stronnictwami.

3) Członków Rady Naprawy Skarbu Rzeczypospolitej wybiera w pośród ludzi fachowych Sejm w pewnej części. Nie będzie przeto można uniknąć zabarwienia politycznego tych fachowców, a wskutek tego Rada Naprawy Skarbu Rzeczypospolitej nie będzie wolną od walk partyjnych.

Mimo tych ewentualnych braków projekt Konferencji Ministrów jest z pewnością i przyspieszeniem naprawy i złagodzeniem przeciwieństw partyjnych. Zachodzi pytanie, czy możliwem jest radykalniejsze rozwiązanie tego problematu. Aby na to odpowiedzieć, rozejrzeć się przedewszystkiem należy, czy w innych państwach nie odczuwano takiej samej potrzeby, a w razie twierdzącym, jakich użyto środków do jej zaspokojenia.

W tak zwanej Umowie Genewskiej, ogłoszonej w «Dzienniku Ustaw Związkowych dla Rzeczypospolitej austrjackiej« (nr. 167 poz. 842) przyjęła na siebie Rzeczpospolita austrjacka w protokole nr. III w ustępie 3 następujące zobowiązanie:

»Rząd austrjacki przedłoży natychmiast austrjackiemu parlamentowi projekt ustawy upoważniającej każdy rząd w ciągu najbliższych dwóch lat, bez obowiązku ponownego zwracania się do parlamentu, do przedsięwzięcia w granicach tego programu wszystkich środków, które wedle jego mniemania są konieczne, ażeby do końca tego terminu przywrócić równowagę budżetową«.

W sprawie tych pełnomocnictw dla Rządu wyszła ustawa konstytucyjna związkowa z 26 listopada r. 1922, ogłoszona w Dzienniku Ustaw Związkowych Rzeczypospolitej austrjackiej nr. 169 poz. 844, Poznajmy bliżej tę ustawę.

Ustanawia ona Nadzwyczajną Radę Gabinetową *(Ausserordentlicher Kabinettsrat).* Zadanie jej określa ustawa w słowach: *hat die in diesem Bundesverfassungsgesetz bezeichneten besonderen Regierungsbeschlüsse zu fassen.* Znaczenie tych słów wyjaśnia się z następujących postanowień. Artykuł 3-ci ustawy określa pełnomocnictwa, które otrzymuje Rząd Związkowy. Uchwały o rozporządzeniach, które mają być wydane wedle tych pełnomocnictw, uchwala Nadzwyczajna Rada Ga-

binetowa właśnie jako tak zwane *besondere Regierungsbeschlüsse* [1]). O tej uchwale Nadzwyczajnej Rady Gabinetowej mówi artykuł 6-ty ustawy, że przychodzi ona wtedy do skutku, jeżeli na odnośne projekty Rządu Związkowego zgodzą się radcy stanu *(Staatsräte)* przez uchwałę powziętą większością głosów przy *quorum* połowy radców. Dodajmy, że Nadzwyczajna Rada Gabinetowa składa się z kanclerza Związku, wicekanclerza, ministrów związkowych, tudzież z 25 radców stanu wybranych przez Radę Narodową *(Nationalrat)*, wedle zasad wyboru proporcjonalnego.

Z powyższego stanu rzeczy widać, jak uczyniono zadość postanowieniu Umowy Genewskiej o udzieleniu Rządowi pełnomocnictw bez ponownego zwracania się do parlamentu. Aby dotyczące rozporządzenie czy zarządzenie przyszło do skutku, potrzeba dwóch elementów: projektu Rządu Związkowego i zgodnej z nim uchwały Nadzwyczajnej Rady wybranej przez parlament. Gdy jednak Umowa Genewska mówi o upoważnieniu rządu bez ponownego zwracania się do parlamentu, przeto ustawa konstytucyjna stwarza fikcję, że chodzi tutaj o szczególne uchwały rządu *(besondere Regierungsbeschlüsse)*, które jednak uchwala Nadzwyczajna Rada Gabinetowa. W gruncie rzeczy przeto wpływ parlamentu nie został usunięty, stworzono tylko ciało mniejsze (złożone z 25 członków), odbijające skład parlamentu, ale przez mniejszą liczbę uczestników daleko bardziej zdatne do obrad i uchwał. W tym stanie rzeczy nabywa szczególniejszego znaczenia ust. 2 artykułu VII. Opiewa on: »Nadzwyczajna Rada Gabinetowa winna powziąć decyzję o przedłożonym przez Rząd Związkowy projekcie w ciągu ośmiu dni, licząc od dnia wyznaczonego przez kanclerza Związku dla pierwszej narady nad przedmiotem . . . . W ciągu tego terminu musi, o ile pierwej uchwała nie przyjdzie do skutku, być daną sposobność do obrad na conajmniej ośmiu posiedzeniach. Przed upływem terminu musi w każdym razie nastąpić głosowanie nad przedłożonym przez Rząd Związkowy projektem. . . . . Jeżeli w ciągu terminu nie przyjdzie do uchwały, ani zgadzającej się na projekt, ani odrzucającej go, Rząd Związkowy nie jest obowiązany w przypadku art. III. czekać na uchwałę Nadzwyczajnej Rady Gabi-

---

[1]) Dla dokładności podajemy tekst ust. 2-go art. III: »Die Beschlüsse über die nach Absatz 1 lit. a und b. zu erlassenden Verordnungen sowie über die in lit. b. erwähnten Abänderungen und Ergänzungen des Reform- und Finanzprogramms werden als »besondere Regierungsbeschlüsse« (Artikel I) durch den ausserordentlichen Kabinettsrat gefasst. Im übrigen fällt die Durchführung der in diesem Artikel vorgesehenen Massnahmen in den Wirkungsbereich der Bundesregierung«.

netowej, lecz może odnośne rozporządzenie lub zarządzenie ogłosić z powołaniem się na to postanowienie«.

Postanowienie to, jak odrazu jest widoczne, daje Rządowi bardzo obszerne możności i zmniejsza obawę, że Nadzwyczajna Rada Gabinetowa, wyłoniona z parlamentu i wstrząsana jego waśniami, będzie bezpłodną.

Dla wyrobienia sobie zupełnego obrazu o sytuacji w Rzeczypospolitej austrjackiej poznajmy jeszcze zakres pełnomocnictw, ktore ustawa udziela Rządowi Związkowemu. Określa je artykuł III opiewający:

»Rząd Związkowy otrzymuje następujące pełnomocnictwa:

a) poza ramami postanowienia, zawartego w § 1 ustęp 3 i 4 rozdziału E ustawy o odbudowie z dnia 27 listopada 1922 poz. 843. d. u. R. a., otrzymuje Rząd Związkowy pełnomocnictwo wydania w drodze rozporządzenia wszystkich tych zarządzeń, które są potrzebne dla przeprowadzenia programu reform i programu finansowego, określonego w załączniku do powołanej ustawy o odbudowie, a które nie zostały uregulowane prawnie w rozdziałach A do D powołanej ustawy o odbudowie.

b) gdyby się okazało, że przewidziane pod literą *A* wspomnianego planu reform i planu skarbowego środki nie wystarczają, aby w ciągu dwóch lat przywrócić stałą równowagę budżetową, Rząd Związkowy otrzymuje pełnomocnictwo, po myśli l. 2 ustęp 3 protokołu Genewskiego nr. III z d. 4 paźdź. 1922 do przedsięwzięcia takich uzupełnień i zmian, które przez podwyższenie dochodów lub ograniczenie wydatków umożliwiłyby Austrji wypełnienie jej zobowiązań i osiągnięcie wspomnianego finansowego efektu.

Rząd Związkowy otrzymuje dalej celowe pełnomocnictwo do przedsiębrania w drodze rozporządzenia wszystkich środków, które bezpośrednio lub pośrednio są potrzebne do przeprowadzenia tych uzupełnień lub zmian. Pełnomocnictwo to zostaje Rządowi Związkowemu udzielone, o ile zarządzenia te nie dadzą się przeprowadzić w drodze administracyjnej lub w drodze rozporządzeń, mogących być wydanemi na podstawie już istniejących ustaw.

W obydwóch przypadkach *a)* i *b)* rozporządzenia nie mogą zmieniać ustaw konstytucyjnych . . . . . .«

Możemy obecnie porównać projekt polski ze stanem rzeczy w Austrji. Pomijamy fikcję, o której już mówiliśmy. Aby dotrzymać umowy Genewskiej, stworzono w Austrji pod nazwą R a d y g a b i n e t o w e j coś, co ma pozory Rządu, a w gruncie jest minjaturą parlamentu wybieraną przez niego w drodze wyboru proporcjonalnego. Fikcja idzie dalej i uchwały tego ciała nazywa uchwałami »rządowemi«, a ustawa

udziela pełnomocnictw Rządowi, a nie temu ciału, jakkolwiek podmiotem uchwalającym jest to ciało, a nie Rząd. Wszystko to są fikcje, lecz nie o nie idzie. Rzecz jest w tem, że projekt polski jest lepszy, bo oddaje sprawę w ręce fachowe, jakkolwiek tych fachowców wybiera częściowo sejm. Austrja nie ma żadnej gwarancji, że do Nadzwyczajnej Rady Gabinetowej wejdą tylko siły fachowe.

Natomiast położenie Austrji jest o tyle lepsze, że, jakeśmy widzieli, pełnomocnictwa Nadzwyczajnej Rady Gabinetowej są już ustalone i są bardzo szerokie. Stało się to pod presją Ligi Narodów, ale się stało. U nas plan reform i plan finansowy wraz z pełnomocnictwem dla Rady Naprawy Skarbu R. P. musi uchwalić dopiero Sejm. I tu główna trudność. Czy Sejm zdobędzie się w najwyższym interesie państwowym na abnegację i da Rządowi wraz z Radą Naprawy Skarbu R. P. wszystkie te pełnomocnictwa i na tak długo, które są potrzebne do uzyskania stałej równowagi budżetowej. W tem tkwi istota rzeczy. Sejm może oczywiście zastrzec, że takiego a takiego wyraźnie określonego prawa nie daje, ale zresztą wszystko, co do celu prowadzi, R. N. S. R. P. może przedsiębrać, a celem tego: stała równowaga budżetowa. Pełnomocnictwa winny być przeto odpowiednio skodyfikowane. Co wyraźnie, jasno, nie będzie wyjętem z pod kompetencji R. N. S. R. P., będzie do tej kompetencji należeć.

Mówimy »wyjętem«. Forma tego wyjątku może być oczywiście pozytywną lub negatywną. Sejm może R. N. S. R. P. przepisać zaprowadzenie pewnego podatku lub opłaty lub zakazać innego. Najważniejszą jednak jest sprawa budżetu. Widzieliśmy, jakie prawa daje austrjackiej N. Radzie Gabinetowej art. III. Wspomnieć tu jeszcze należy o art. IV, który postanawia, że wnioski członków Rady Narodowej *(Nationalrat)*, powiększające wydatki lub zmniejszające dochody, muszą zawierać sposób pokrycia różnicy, ale o tem, czy tak jest, rozstrzyga Nadzwyczajna Rada Gabinetowa. Takie prawo należy przyznać Radzie Naprawy Skarbu Rzeczypospolitej Polskiej tembardziej, że byłoby to tylko odpowiedniem wykonaniem art. 10 Konstytucji z 17 marca, wedle którego »prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi i Sejmowi», tudzież »wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia«. Konstytucja polska mówi tylko o zwiększaniu wydatków, a nie wspomina o ograniczaniu dochodów, ale za to na równi z posłami traktuje Rząd. Jest to *plus* pożądane. R. N. S. R. P. winna otrzymać pełnomocnictwo rozstrzygania, czy wydatki, proponowane przez Rząd lub posłów, mają warunki wymagane przez art. 10 Konstytucji, który w kierunku ostatecznego celu: osiągnięcia stałej równowagi budżetowej, należy rozwinąć i wykształcić.

Cytując wyżej art. VII austrjackiej ustawy, wykazaliśmy jego ważność. Należałoby coś podobnego zamieścić także w polskiej ustawie, która powołała do życia Radę Naprawy Skarbu R. P. Nie proponujemy tego jednak bez wątpliwości. U nas bowiem problemat opiewa: kto będzie twardszym: Rząd czy Rada N. S. Nie łatwo rozstrzygnąć tę kwestję, gdy się zważy, że Rząd będzie odpowiedzialnym przed Sejmem, skazanym na jego łaskę i humory, że przeto zwolnienie, zwłoka może mieć źródło swe w polityce lub — mówiąc szczerze — słabości Rządu, a nie w partyjności Rady Naprawy, tem bardziej, że ma być i powinna być złożona z fachowców, a nie posłów. Rzecz jest godną dłuższego namysłu tych, którzy sprawę będą załatwiać.

W każdym razie projekt Konferencji b. ministrów skarbu jest realnym krokiem naprzód w sprawie naprawy skarbu naszego Państwa. Ma precedensy w Austrji, a w art. 10 Konstytucji ma podstawę do uregulowania budżetu. Na ten ostatni punkt zwracam szczególną uwagę. Kontrola wydatków musi być w innych rękach, jak te, które mają inicjatywę, t. j. Rządu i Sejmn. Trzeba to ciało kontrolujące stworzyć i odpowiednio uposażyć. Może niem być Rada Naprawy Skarbu Rzecz. Pol. i dlatego warto się nad tym pomysłem zastanowić. Dla uspokojenia należy dodać, że w skład jej wchodzić winien Rząd, którego odpowiedzialność przed Sejmem w niczem nie będzie pomniejszoną.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.

USTAWA
z dnia 17-go marca 1921 roku.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

W Imię Boga Wszechmogącego!

My, Naród Polski, dziękując Opatrzności za wyzwolenie nas z półtorawiekowej niewoli, wspominając z wdzięcznością męstwo i wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały, nawiązując do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja — dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki Ojczyzny mając na oku, a pragnąc Jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo, oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności, pragnąc zarazem zapewnić rozwój wszystkich Jej sił moralnych i materjalnych dla dobra całej odradzającej się ludzkości, wszystkim obywatelom Rzeczpospolitej równość, a pracy poszanowanie, należne prawa i szczególną opiekę Państwa zabezpieczyć — tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej uchwalamy i stanowimy.

Dr. Szerer Mieczysław: Pojęcie Narodu w Konstytucji z 17-go Marca.*

Chcemy poszukać odpowiedzi na pytanie, w jakiem znaczeniu używa konstytucja nasza wyrazu »naród«. Pytanie to zawdzięcza swą wagę charakterowi etnicznemu ludności państwa polskiego. Polska bowiem nie jest wprawdzie — trzeba to wyraźnie podkreślić — pań-

stwem wielonarodowem. Tym określnikiem należy oznaczać państwa, w których różne narody, lub choćby tylko różne odłamy narodowościowe, równoważą się zasadniczo co do wpływu na kształtowanie się całości zbiorowej. W tem znaczeniu była, oczywiście, państwem wielonarodowem Austrja, w tem jest niem dziś (co już z nazwy widoczne) Czecho-Słowacja lub Jugosławja. O takiem równoważeniu się narodów, zamieszkujących państwo polskie, niema mowy. Jak — mówiąc słowami art. 114-go Konstytucji — »wyznanie rzymsko-katolickie, będące religją przeważającej większości narodu, zajmuje w państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań«, tak naród polski posiada w Rzplitej stanowisko naczelne, dominujące — oczywiście nie w sensie materjalnego panowania nad współobywatelami innych narodowości, ale w znaczeniu przewagi moralnej, opartej nietylko o większość liczbową, lecz i o rozstrzygającą rolę, jaką Polacy odgrywali w tworzeniu państwa i wyniesieniu go na obecny poziom kulturalny.

Ale Polska, nie będąc państwem wielonarodowem, nie jest państwem narodowo jednolitem. Zamieszkują ją — i to licznie — t. zw. mniejszości narodowe. Gdy zatem Konstytucja używa wyrazu »naród« bez żadnego dodatku — kogo ma na myśli? Czy tylko naród polski? Czy i inne narodowości, jako takie? Czy też zachodzi poprostu brak ścisłości terminologicznej, nieoględne szafowanie słowem, posiadającem przecież już dziś socjologicznie wyraźnie wyodrębnione znaczenie? Pytanie nieobojętne nietylko ze względu na bezpośrednie następstwa polityczne możliwej wykładni, ale i ze względu na okoliczność, iż na Konstytucji kształcić mają obywatele swe myślenie społeczne. Bałamutność terminologji jest tu niepożądana podwójnie.

Przejdziemy po kolei wszystkie artykuły Konstytucji, w których znachodzi się wyraz »naród«. Spotykamy go zaraz w pierwszych słowach wstępu:

> W Imię Boga Wszechmogącego! My, Naród Polski, dziękując Opatrzności za wyzwolenie nas z półtorawiekowej niewoli, wspominając z wdzięcznością męstwo i wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały, nawiązując do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja — dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny mając na oku, a pragnąc jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności, pragnąc zarazem zapewnić rozwój wszystkich jej sił moralnych i materjalnych dla dobra odradzającej się ludzkości, wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej równość, a pracy poszanowanie, należne prawa i szczególną opiekę Państwa zabezpieczyć — tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej uchwalamy i stanowimy.

Ustęp ten, ściśle biorąc, nie należy do zakresu naszego zagadnienia. Tu niema wątpliwości. Powiedziano bowiem wyraźnie: »my, na-

ród *polski*«. A gdyby nawet nie było tej przydawki, widoczne jest zaraz z następnych słów, że chodzi tu o Polaków tylko: wszakże mowa jest o wyzwoleniu z półtorawiekowej niewoli, o pokoleniach walczących bez przerwy o niepodległość, o tradycji Konstytucji 3-go Maja, o dobru wreszcie Matki-*Ojczyzny*. Wszystko to wskazuje jedynie na naród *polski*.

Ale następstwa tego stwierdzenia są dość nieoczekiwane. Wynika zeń mianowicie, że Konstytucja z 17-go marca jest w stosunku do innych narodów, zamieszkujących państwo polskie — oktrojowana! »My, naród polski... tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzplitej Polskiej uchwalamy i stanowimy«. Cudzoziemiec, nie znający składu Sejmu Ustawodawczego i trzymający się tylko litery tekstu, mógłby przypuszczać, że Polacy rzecz uradzili między sobą i narzucili innym narodom. Nic podobnego, oczywiście, nie zaszło. W uchwaleniu i stanowieniu Ustawy Konstytucyjnej uczestniczyli przedstawiciele Niemców i Żydów. O żadnem narzucaniu niema mowy.

Rzecz jasna, że niebezpieczeństwo wyzyskania przeciw nam interpretacji literalnej wstępu do Konstytucji nie jest groźne. Wstępy do konstytucji mają znaczenie raczej dekoracyjne, niż istotne. Nie bada się ich przez mikroskop. Bądź co bądź jednak możliwość szykany istnieje.

Na właściwy teren polityczny, gdzie waży każde słowo, wkraczamy dopiero z art. 1-ym. Już art. 2-gi dostarcza nam obfitego materjału do zastanowienia się. Brzmi on:

Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do *Narodu*. Organami *Narodu* w zakresie ustawodawczym są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe Sądy.

Niema tu już, jak we wstępie, mowy wyraźnie tylko o narodzie polskim. Ale zato wypisano tu Naród dużą literą. Owóż w państwie polskiem narodem *par exellence*, »Narodem«, są oczywiście Polacy. Czy więc pierwsze zdanie art. 2-go oznacza, że w Rzplitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Polaków, czyli że Polacy panują nad innemi narodami? Trzeba przyznać, że w tym tylko wypadku zdanie to posiadałoby wogóle jakieś znaczenie. Jeśliby bowiem należało tu przez to słowo »Naród« rozumieć »ogół obywateli«, to zdanie, że władza zwierzchnia *należy do* narodu, byłoby pozbawione wszelkiego sensu. Władza jest to koncentracja mocy. Koncentracja mocy należąca do zbiorowości, czyli rozłożona na zbiorowość, stanowi jawną *contradictio in adiecto*. Twierdzenie zatem, iż »władza zwierzchnia w Rz. P. należy do Narodu«, nie miałoby żadnego znaczenia pozytywnego. Miałoby jedynie znaczenie polemiczne: byłoby odrzuceniem patrjarchalnej

czy teokratycznej teorji władzy państwowej. Nikt (mówiłoby to), kto wykonywa władzę, nie dzierży jej z własnego prawa. Ale to jest już dziś komunałem. Jeśli zaś — z pewnych względów wychowawczych — miało to być wyrażone w Konstytucji, to należało powiedzieć, jak proponowała poprawka Pol. Stronnictwa Lud. »Wyzwolenie«: władza zwierzchnia pochodzi od narodu. Był przecież piękny wzór już w Konstytucji 3-go Maja, która w art. V-tym oświadczała: »Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu«.

W obecnym swym wyglądzie, dzięki wyrażeniu »należy do«, pierwsze zdanie art. 2-go albo jest bez pozytywnego sensu, albo oznacza, że Polacy panują nad innemi narodami, co również jest nonsensem. Z dwojga złego niewinniejszy jest oczywiście pierwszy nonsens. On też tu zachodzi, jak widać z dalszego brzmienia art. 2-go. »Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat itd«. Sejm i Senat wyłonione są przez ogół ludności. A więc Naród w art. 2-gim, to ogół obywateli. Bez względu na różnice narodowościowe, dzielące ten ogół na wyraźne przecież grupy etniczne, uczyniono zeń jeden naród. Z rzeczywistością nie ma to nic wspólnego. Należy spodziewać się, że naród polski będzie stale przyswajał sobie jednostki z grup współobywateli obcych narodowości i w ten sposób zmniejszał różnolitość narodową państwa. Ale niema w Rzeczypospolitej jednego narodu, choćby go pisać nie wiedzieć jak wielką literą.

Explicite zatem pierwsze zdanie art. 2-go brzmi: »Władza zwierzchnicza w Rz. P. należy do Polaków, Rusinów, Niemców, Żydów...« Dla ucha polskiego nieznośny zgrzyt. Przypomina się sienkiewiczowski obraz Rzplitej, szarpanej jak postaw sukna w różne strony — każda narodowość chce urwać dla siebie, każda woła: dajcie mi część władzy zwierzchniej, która do mnie »należy...«

Pocieszmy się. Władza zwierzchnia w Polsce nie »należy« ani do Narodu, którego niema, ani do narodów, które składają się na tę fikcję. Gdyby należała do tych ostatnich, nie potrzebowałby art. 109-ty zabezpieczać praw mniejszościom narodowym. Nie potrzebuje zabezpieczenia, kto ma władzę zwierzchnią. Władza zwierzchnia w Polsce, jak wszędzie, pochodzi od obywateli państwa. I nie może nas razić, gdy powiemy, że władza ta pochodzi w Polsce od Polaków, Rusinów, Niemców, Żydów, bo to znaczy tylko, że Rusini, Niemcy i Żydzi, znalazłszy się z Polakami pod jednym dachem państwowym, podtrzymują polskie instytucje państwowe, że przyczyniają się do wyposażenia tych instytucyj w autorytet moralny i materjalny, jaki winny one posiadać. Przy takiem postawieniu sprawy istnienie artykułu o prawach mniejszości narodowych jest zupełnie naturalne. Bo system konstytucyjny polega przecież na tem, że obywatele, delegując swą moc przedstawi-

cielom, w których ręku znajduje się ona następnie skoncentrowana, jako władza — jednocześnie zabezpieczają się przeciw nadużywaniu przez nich tej władzy.

Tak więc podstawienie w pierwszem zdaniu art. 2-go słów »pochodzi od« zamiast »należy do«, pozwala przynajmniej nadać temu zdaniu sens logiczny i polityczny. Ale nie może usprawiedliwić użycia wyrazu »Naród« na oznaczenie zbiorowości, podzielonej na grupy narodowościowo wyraźnie zróżniczkowane.

Art. 20-ty rozpoczyna się zdaniem:

Posłowie są przedstawicielami całego narodu i nie są krępowani żadnemi instrukcjami wyborców.

Odebrano tu już »narodowi« dużą literę. Czy znaczy to, że każdy poseł jest przedstawicielem całego wprawdzie narodu, ale tego tylko do którego sam należy? Stylizacja tego zdania, zestawiona z faktem różnorodności narodowej ludności Rzplitej, nie wyklucza takiego pojmowania. Wyklucza je dopiero stan faktyczny. Posłowie Polacy mogliby być przedstawicielami całego narodu polskiego, ale posłowie Niemcy czy Rusini mogliby być przedstawicielami jedynie tego odłamu narodu niemieckiego czy ruskiego, który posiada obywatelstwo państwowe polskie. Ale i tak interpretować nie można, jak wynika z dalszego ciągu artykułu 20-go:

Posłowie składają na ręce Marszałka wobec Izby następujące ślubowanie: »Ślubuję uroczyście, jako poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, wedle najlepszego mego rozumienia i zgodnie z sumieniem, rzetelnie pracować wyłącznie dla dobra Państwa Polskiego, jako całości«.

A więc »cały naród« ze zdania pierwszego i »Państwo Polskie, jako całość« ze zdania końcowego, to w tym artykule pojęcia identyczne. To samo pomieszanie pojęć, jakie stwierdziliśmy w art. 2-gim, nie potrzeba już więc wykazywać jego wadliwości. Ale zaraz okaże się, jak ten brak ścisłości terminologicznej prowadzi do błędów merytorycznych.

Przypuśćmy, że sejm przeprowadza dyskusję nad sprawami obchodzącemi ściśle pewną tylko narodowość, np. narodowość ruską. Czy można od posła Rusina wymagać, aby wobec takich spraw czuł się przedstawicielem całej ludności państwa? Formalnie oczywiście można, ale życiowo będzie to bez znaczenia. Można odeń wymagać jedynie, by — zgodnie ze swem ślubowaniem poselskiem — miał na oku »dobro Państwa Polskiego, jako całości« i ze staraniem o nie godził przedstawicielstwo aspiracji swojego narodu.

Należy przypuszczać, że do sformułowania pierwszego zdania art. 20-go skłoniły ustawodawcę względy historyczne. Chodziło zapewne o stwierdzenie, że ustrój dzisiejszego państwa polskiego nie jest tym

federacyjnym ustrojem dawnej Rzplitej, w którym poseł reprezentował jedynie swoją ziemię i instrukcją jej obywateli był związany bezwzględnie. Już Konstytucja 3-go Maja reagowała przeciw temu, stanowiąc w art. VI-tym, iż »posłowie na sejmikach obrani, w prawodawstwie i ogólnych narodu potrzebach, podług niniejszej konstytucji uważani być mają jako reprezentanci całego narodu, będąc składem ufności powszechnej«. Wówczas, w roku 1791-szym, miało to sens. Wówczas warstwa reprezentowana w sejmie była, biorąc praktycznie, całym narodem i była narodowo jednolita. Chodziło tylko o wykorzenianie partykularyzmów dzielnicowych, które rozgradzały posłów. Ale dziś stosunki są zmienione. Podział w łonie przedstawicielstwa idzie nie linjami geograficznemi, lecz linjami wyodrębnionych interesów. I reprezentacja tych różnych interesów jest politycznie najzupełniej uprawniona. Mamy posłów przedstawicieli (to znaczy rzeczoznawców i rzeczników) interesów miejskich, wiejskich, robotniczych itp. Nie żąda się od posła wybranego z miasta, by był przedstawicielem także interesów warstwy włościańskiej. Ma tylko, ze względu na »dobro Państwa, jako całości«, interesy te uwzględniać. Każdy czuje, że pojęcie reprezentowania zawiera pewne *plus* w stosunku do pojęcia uwzględniania.

Otóż tego *plus* nie można też wymagać równomiernie od wszystkich posłów, gdy chodzi o sprawy narodowe. Żadna zresztą narodowość nie przyzna w sprawach, które dotyczą jej osobliwie, prawa przedstawicielstwa członkowi innej narodowości. Nie będą mogli Niemcy czy Rusini rościć pretensyj do przedstawicielstwa w sprawach narodowych polskich, podobnie jak Polacy nie będą poczuwać się do przedstawicielstwa interesów narodowych ruskich czy niemieckich. Jedynie zawsze i bezwzględnie wspólne wszystkim posłom przedstawicielstwo, to reprezentacja interesów »Państwa Polskiego, jako całości«. O ile formuła ślubowania, zawarta w art. 20-tym, trafnie ujmuje obowiązki poselskie, o tyle zdanie, że »posłowie są przedstawicielami całego narodu« jest tylko wyrazem pewnych mglistych, choć na dobrych chęciach opartych, myśli ustawodawcy.

Art. 39-ty, rozpoczynający rozdział o władzy wykonawczej, stanowi:

Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na lat siedm bezwzględną większością głosów Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe.

Wyrażenie »Zgromadzenie Narodowe« powtarza się jeszcze kilkakrotnie w Konstytucji. Nie przytaczamy wszystkich przypadków, bo znaczenie jest zawsze to samo: sejm i senat. Dlaczego połączenie się obu izb celem dokonania aktu wyborczego nazwano szumnie Zgromadzeniem Narodowem? Należy przypuszczać, że skoro wybór Prezydenta przez połączone izby odpowiada systemowi francuskiemu, wzięto też nazwę z Francji, gdzie właśnie izba deputowanych, schodząc się z se-

natem w Wersalu, by dokonać wyboru prezydenta, tworzy na tę krótką chwilę ciało, noszące nazwę *Assemblée Nationale.*

Innej przyczyny dopatrzeć się nie można. Przez zespolenie się obu Izb nie otrzymujemy bynajmniej jakiejś pełniejszej reprezentacji, któraby mogła słuszniej, niż każda z izb oddzielnie, pretendować do tytułu narodowej. Wszakże każda z nich pochodzi z wyborów powszechnych, każda jest przedstawicielstwem ogółu ludności, każda więc w tem (terminologicznie nieuzasadnionem, lecz — jak widzieliśmy — używanem przez ustawodawcę) znaczeniu jest zgromadzeniem narodowem.

Tu zauważyć należy, że taka liberalność w szafowaniu słowem »narodowy« nie leży bynajmniej w istotnym polskim interesie narodowym. Wyobraźmy sobie cudzoziemca, obecnego podczas wyboru Prezydenta; niema w tem nic fantastycznego, bo przecież znajdzie się niejeden wówczas w loży dyplomatycznej. Spoglądając po zebranych posłach, spostrzega obok Polaków także Niemców, Rusinów, Żydów, i to — razem — w pokaźnej ilości. Powiadają mu, że to jest w Rzeczypospolitej Polskiej Zgromadzenie Narodowe. Czy wytworzy to w nim jasne pojęcie o indywidualności narodowości polskiej?

Art. 54-ty zawiera następującą przysięgę prezydenta Rzplitej:

Przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedynemu, i ślubuję Tobie, Narodzie Polski, na urzędzie Prezydenta Rzeczpospolitej, który obejmuję: praw Rzeczypospolitej, a przedewszystkiem Ustawy Konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić; dobru powszechnemu Narodu ze wszystkich sił wiernie służyć; wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać; godności imienia polskiego strzec niezachwianie; sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwszą sobie mieć cnotę; obowiązkom urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen.

»...Ślubuję Tobie, Narodzie Polski...« Czy znaczy to, że Prezydent zobowiązuje się tylko wobec Polaków, wobec zaś niepolskich obywateli Rzplitej nie zaciąga żadnych zobowiązań? A »dobro powszechne Narodu«, któremu Prezydent ślubuje ze wszystkich sił wiernie służyć, czy to tylko dobro narodu polskiego? Na to drugie pytanie można bez wahania odpowiedzieć przecząco. Obywatel każdej narodowości ma w Polsce prawo do troskliwej a sprawiedliwej opieki Prezydenta. To przecież jedna z podwalin polskiego liberalizmu państwowego, to jeden z głównych czynników, stanowiących o powadze moralnej Polski w dziedzinie międzynarodowej. Trudniej natomiast odpowiedzieć na pierwsze pytanie. Doświadczenia poczynione przy rozbiorze poprzednich artykułów i wzgląd na niewątpliwe obowiązki Prezydenta także wobec obconarodowych obywateli — powinnyby skłaniać nas do zdania, że ustawodawca, zwyczajem swoim, i tu rozciągnął pojęcie narodu na ogół obywateli.

Sądzę jednak, że możliwa jest taka interpretacja tekstu przysięgi, przy której wyrażenie »naród polski« pojmuje się ściśle, nie osłabiając mimo to uczucia pewności, jakiem pragną cieszyć się obconarodowi obywatele polscy. A mianowicie: »ślubuję Tobie, Narodzie Polski« nie znaczy, że Prezydent obiecuje wiarę i służbę Polakom tylko, innym zaś narodowościom nic nie obiecuje; lecz oznacza, że Prezydent to swoje ślubowanie, którego treść rozciąga się na ogół obywateli państwa, składa w ręce Polaków. Naród polski staje się w ten sposób depozytariuszem zobowiązań Prezydenta, uprawnionym i obowiązanym w pierwszej linji do czuwania nad ich wypełnieniem.

Nie byłoby w tem żadnego uszczuplenia praw innych narodowości, skoro prawa te są im zagwarantowane przez Konstytucję i skoro tak zbudowana ścisła interpretacja stylizacji art. 54-go nie pozbawia posłów obconarodowych możności korzystania z postanowienia art. 51-go, wedle którego Sejm może pociągać Prezydenta do odpowiedzialności za pogwałcenie Konstytucji. Fakt zaś składania ślubów w ręce narodu polskiego tylko, odpowiadałby znaczeniu, jakie naród ten posiada w Państwie Polskiem — znaczeniu stróża politycznego bytu i dobrobytu. Byłby w tem i symbol głęboki i piękny obraz i jakiś powiew wielkiej tradycji, ilekroć czytam tekst przysięgi, którą Konstytucja przepisuje pierwszemu urzędnikowi Rzplitej, przypomina mi się scena, ongi, na rynku krakowskim, i te jakoś pokrewnie brzmiące słowe: »Ja, Tadeusz Kościuszko, przysięgam w obliczu Boga całemu Narodowi Polskiemu, że powierzonej mi władzy na niczyj prywatny ucisk nie użyję, lecz jedynie jej dla obrony całości granic, odzyskania samowładności Narodu i ugruntowania powszechnej wolności używać będę. Tak mi Panie Boże dopomóż i Niewinna Syna Jego Męka«.

Oświadczenie art. 95-go, że

Rzeczpospolita Polska zapewnia na swoim obszarze zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, n a r o d o w o ś c i, języka, rasy lub religji;

dalej art. 99-go, że

Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu n a r o d u i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu;

wreszcie art. 109-go, że

Każdy obywatel ma prawo zachowania swej n a r o d o w o ś c i i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych;

nie nastręczają tematu do uwag. Wszędzie tu pojęcie narodu użyte jest we właściwem, ścisłem znaczeniu. Osobliwie, co się tyczy art. 99-go, wolno przypuszczać, że ustawodawca miał tu na myśli wyłącznie naród p o l s k i. Jakkolwiek bowiem Konstytucja zabezpiecza oby-

watelom wszelkich narodowości swobodę pielęgnowania swych odrębności narodowych, to jednak Państwo Polskie nie potrzebuje poczuwać się do obowiązku umacniania tych odrębności i dbania z urzędu o to, by się nie zatraciły. Co innego jest nie przeszkadzać rozwojowi indywidualności narodowej pewnego odłamu obywateli, a co innego być tej indywidualności stróżem. Stwierdziwszy zatem, że ziemia jest jednym z najważniejszych czynników bytu narodu, Konstytucja — wolno przypuszczać — usuwa ją z nieograniczonego obiegu nie z obawy, że w przeciwnym razie poniesie szwank narodowość ruska czy niemiecka, ale z troski jedynie o zachowanie jednej z podstaw bytu narodowego polskiego. Takie ograniczenie pieczołowitości ustawodawcy przez rozciągnięcie jej na naród polski tylko, z pominięciem innych odłamów narodowych, jest w tym wypadku najzupełniej usprawiedliwione. Choć zresztą intencje idą ku narodowi polskiemu tylko, korzyści z postanowienia art. 99-go płyną i dla innych narodowości.

Fakt użycia w powyższych artykułach pojęcia narodu w ścisłem znaczeniu uwypukla konfuzję terminologiczną, istniejącą w ustawie konstytucyjnej. Gdyby bowiem trzymano się jednego, choć niewłaściwego znaczenia, byłaby w tem przynajmniej konsekwencja. Tymczasem raz jest tak, raz znów inaczej.

Ostatni artykuł, pozostający nam do rozpatrzenia, to art. 114-ty:

> Wyznanie rzymsko-katolickie, będące religją przeważającej większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań.

Niepodobieństwem jest powiedzieć, czy znów »narodem« nazwano tu ogół ludności, czy też ustawodawca miał na myśli jedynie naród polski. Możnaby skłaniać się do tego drugiego przypuszczenia ze względu na tradycyjną łączność polskości z katolicyzmem. Ale i w pierwszej ewentualności nie można wykluczyć, bo większość będzie i w tym wypadku, choć już nie tak silnie przeważająca.

Wynika z powyższych uwag, że ścisłość terminologji Konstytucji w zakresie pojęcia narodu wiele pozostawia do życzenia. Ani nam w głowie oczywiście przesadzać ważności tego braku. Pomimo bałamutności w używaniu pojęcia narodu, Konstytucja może w życiu spełniać doskonale swe zadanie. Mogą nigdy nie powstać w praktyce politycznej kwestje, do których rozstrzygnięcia potrzebna byłaby większa ścisłość terminologji. Mogą wątpliwości podniesione przez nas pozostać na zawsze w sferze spierań się czysto akademickich. To pewne jednak, że ten brak precyzji pojęć obniża wartość dydaktyczną Konstytucji. Nauczyciel, któryby chciał uzmysłowić uczącej się młodzieży

pojęcie narodu, niech nie sięga przypadkiem do przykładów użycia go w Konstytucji.

ROZDZIAŁ I.

RZECZPOSPOLITA.

Artykuł 1.

Państwo Polskie jest Rzecząpospolitą.

Artykuł 2.

Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe Sądy.

Por. Szerer M. str. 67 i nast.

ROZDZIAŁ II.

WŁADZA USTAWODAWCZA.

Prof. Rostworowski Michał: Reforma legislatywy.

Por. opinję podaną w części ogólnej pod II, 2.

Artykuł 3.

Zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania.

Niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób, regulaminowo ustalony.

Ustawa, uchwalona przez Sejm, zyskuje moc obowiązującą w czasie, przez nią samą określonym.

Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego, przekaże przestawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowemi.

Rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią.

Por. opinję prof. Kumanieckiego przy art. 66.

Por. opinję prof. Kutrzeby, podaną w części ogólnej pod II, 3.

Artykuł 4.

Ustawa państwowa ustala corocznie budżet Państwa na rok następny.

Prof. Krzyżanowski Adam.

Niewątpliwie ustawodawca miał na myśli budżet, »obejmujący wszystkie dochody i rozchody«. Niestety zapomniał dodać tych pięć słów. Zachodzi potrzeba rychłego uchwalenia ustawy o rachunkowości państwa, któraby zawierała to postanowienie i szereg innych, zapewniających formalną poprawność naszego ustroju finansowego.

Dr. Krzetuski Karol: Projekt ustawy o prawie budżetowem.

Towarzystwo Ekonomiczne w Krakowie, czyniąc zadość wezwaniu Ministerstwa Skarbu, powołało do życia Komisję i poleciło jej ułożyć projekt ustawy o prawie budżetowem. Komisję tworzyli: przewodniczący: prof. Władysław Jaworski, referent: dyrektor Krzetuski, członkowie: dyrektor Byrka, prof. Adam Krzyżanowski, prof. Lulek, radca Rainer, Dr Zweig, Dr Heydel i Dr Czuma. Protokół opracowali na podstawie stenogramu referenci Towarzystwa Ekonomicznego: Witold Krzyżanowski i Dr Czuma.

Uzasadnienie projektu prawa budżetowego.

Linje wytyczne prawa budżetowego są dane przez treść i ducha Konstytucji, społeczne i gospodarcze stosunki danego państwa. Ramę tworzą zasady ogólne, które nauka wysnuć zdołała z wiekowej tradycji demokracyj zachodnich. Zrąb naszej państwowości opiera się na fundamencie władztwa ludowego, którego przestawicielem jest Sejm. Sejm należy też uważać za podmiot prawa budżetowego; bez jego zgody budżet istnieć nie może. (Art. 3, 4, 6, 25 Konstytucji z 17-go marca 1921). Z najszerzej pojętej demokratyczności naszej *Magna Charta* wynika, że rola przewodząca Rządu schodzi na drugi plan wobec jego funkcji wykonawczej. Właściwie Sejm zarządza majątkiem i dochodami Narodu. To wszystko krępować musi swobodę ruchów Ministrów, w szczególności Ministra Skarbu. Gospodarcze i społeczne stosunki, niedostateczna kapitalizacja, przewaga żywiołu średnio i małorolnego — wskazują natomiast na konieczność obrony Skarbu przed nieokiełzaną inicjatywą Sejmu w sprawach wydatków i dochodów Państwa, o ile to tylko da się pogodzić z konstrukcją naszej Konstytucji.

Z prawa budżetowego francusko-belgijskiego przyjęto następujące prawa ogólne:

1) Okresu rocznego, 2) Jedności budżetu, 3) Budżet winien zawierać wszystkie wydatki i dochody roku budżetowego, 4) Budżetu brutto.

I. Postanowienia ogólne.

§ 1. zawiera definicje budżetu i określa podmiotowe prawo budżetowe, t. j. wyłączne prawo Sejmu do uchwalenia ustawy normującej gospodarkę państwową, oczywiście z zastrzeżeniem konstytucyjnego prawa aprobaty Senatu. (»Prawomocna uchwała Sejmu«).

§ 2. wyklucza możność gospodarowania poza budżetem, czemu ma też zapobiec § 3. W § 2 idzie ogólnie o to, aby wszystkie wydatki i dochody, a więc także na tytułach prawa prywatnego polegające, bez wyjątku w budżecie były wymienione. § 3 wyklucza możność ściągania wszelkiego rodzaju danin i szafowania niemi bez przyzwolenia Sejmu.

§ 4. przewiduje dwunastomiesięczny okres budżetowy. Za zatrzymaniem okresu kalendarzowego (1. I. do 31. XII.) przemawia zwyczaj kontynentalny, okres podatkowy budżetowego samorządu i zwyczaj bilansowania przedsiębiorstw, zaś za okresem od 1 kwietnia do 30 marca następnego roku zwyczaj angielski. Wśród posłów sejmowych przeważać będzie według wszelkiego prawdopodobieństwa żywioł rolniczy, jesienią zajęty zbiorami i innemi pracami ważnemi. Można tedy na intensywną pracę parlamentarną liczyć dopiero po Nowym Roku, z czego wynika, że projekt budżetu przedłożony w ostatnich tygodniach roku nie będzie należycie przedyskutowany. Wzorem angielskim wnoszę na ustalenie 1 kwietnia jako rozpoczęcie roku budżetowego.

II. Ułożenie budżetu.

§ 6. Budżet musi przejść przez alembik rządowy i parlamentarny w czasie możliwie krótkim, gdyż inaczej jego cyfry, zwłaszcza w chwili obecnej, łatwo mogłyby nieodpowiadać rzeczywistości. Projekt zakreśla odstęp 5 miesięcy od złożenia budżetów pojedynczych działów administracyjnych u Ministra Skarbu, do nowego okresu gospodarczego. Do zestawienia budżetu ogólnego pozostawiono Ministrowi Skarbu czas czterech tygodni. Dalszy miesiąc poświęcony porozumieniu między szefami resortów i Ministrem Skarbu. Trzy miesiące przewidziano dla parlamentarnego załatwienia projektu.

§ 7. Sejm musi mieć możność stwierdzenia, czy cyfry projektu odpowiadają rachunkowi prawdopodobieństwa. Do tego mają służyć cyfry budżetu bieżącego, a więc przed rokiem ułożonego i ostatnie wy-

niki z dwóch lat, teoretycznie ostatniego i przedostatniego przed bieżącym. (Por. § 35 nin. projektu).

§ 9. Ze względu na sposób wotowania (§ 20 projektu) działami, a także konieczne ujednostajnienie budżetów, ustawa o prawie budżetowem musi szczegółowo przewidzieć schemat podziału materji. Za podstawę przyjęto projekt przez Ministra Skarbu Michalskiego z końcem marca b. r. roku przedłożony.

§ 10. Wychodząc z założenia, że z istoty państwowości wynika przedewszystkiem konieczność wydatkowania, a dopiero stwierdzona wysokość podatków daje miarę koniecznego pokrycia, przewiduje się naprzód zestawienie wydatków.

Paragraf ten zawiera ponadto zasadę budżetu brutto.

§ 11. Jedną z wielkich wadliwości budżetów kameralistycznie zestawionych jest, że w przedsiębiorstwach państwowych nie dają obrazu rentowności. Należy jednak Sejmowi umożliwić porównanie z przedsiębiorstwami prywatnemi, aby uchronić przed próbami niefortunnego częstokroć etatyzmu i stąd dla gospodarstwa społecznego wynikającemi stratami. Analogiczne postanowienia zawiera § 34 nin. projektu.

III. Obrady i uchwały Sejmu.

§ 12 do 15. Sposobu dyskutowania projektu budżetowego odrazu na pełnej komisji budżetowej nie można uważać za szczęśliwy. Zachodzi obawa bezbrzeżnych dyskusyj, skoro komisja ta z natury rzeczy musi być bardzo liczną. Projekt przewiduje rozbicie Komisji budżetowej na taką ilość podkomisyj, aby każda mogła się zająć pewną niewielką ilością działów. Ostatni budżet Ministra Michalskiego liczy 103 działów, jeśli przyjmiemy, że Komisja będzie się składała mniej więcej z 40 członków, to z takiej ilości możnaby utworzyć 7 do 8 podkomisyj, z których każda może przerobić około 13 działów. Przygotowanie referentów i dyskusje w małych kółkach obiecują znacznie lepsze wyniki. Niezawodnie skróci się też dyskusja na plenum Komisji. Obrady będą znacznie owocniejsze, gdyż wszyscy członkowie podkomisji będą niejako koreferentami swoich działów.

§ 16. Dla umożliwienia zmian w składzie podkomisyj i wyborze referentów przewiduje się coroczny wybór podkomisyj i referentów.

§ 17, 18 i 19. Tak samo, jak Rząd związany jest pewnemi terminami (§ 6 nin. projektu), tak też Komisja względnie podkomisje i plenum Sejmu krępowane są zgóry ograniczonemi okresami pracy, tak, że zgodnie z intencją Konstytucji (art. 25) uchwalenie budżetu nietylko przywilejem będzie Sejmu, lecz zarazem jego obowiązkiem.

§ 20. Wprowadza zasadę francuską. Nie głosuje się nad budżetem w całości *(en bloc)*, ani też nad budżetami pojedynczych mini-

sterstw, lecz nad każdym działem .zosobna *(votes par chapitre)*. Jest to najskuteczniejsza kontrola parlamentarna, nadająca zarazem budżetowi tyle giętkości, aby konflikty najłatwiej można było usunąć.

§ 21. Samo uchwalenie budżetu nie nadaje jeszcze władzy wykonawczej prawa do wykonania go wobec Narodu. Czyni to dopiero dodatek *(Appropriationbill)*, który zgodnie z wymogami Konstytucji nadając uprawnienie do rozporządzania funduszami publicznemi na cele i tylko na cele w budżecie przewidziane, orzeka równocześnie, jak pokryć należy niedobór lub co czynić z nadwyżką.

§ 22. Jeżeli prawo kontroli parlamentarnej nie ma się stać czemś iluzorycznem, to należy zapobiec, aby raz udzielone uprawnienie mogło trwać przez kilka lat i tym sposobem współudział Sejmu w życiu państwowem stał się niekoniecznie potrzebny. Przewiduje tedy ten § zgaśnięcie upoważnienia Rządu z końcem trzeciego miesiąca po upływie okresu budżetowego. Ustawa skarbowa może w zasadzie tej czynić wyłomy, np. w kredytach inwestycyjnych na roboty rozłożone na szereg lat.

IV. Obrady Senatu.

§ 23. Postanowienia te niewymagają objaśnień. (Dla wcześniejszego zapoznania członków Komisji budżetowej Senatu z treścią projektu budżetowego i zapatrywaniami posłów Sejmowych przewidziany w § 17 bierny współudział Senatorów w posiedzeniach Sejmowej Komisji budżetowej).

V. Prowizorjum budżetowe.

§ 24. Zgoda Sejmu na plan gospodarczy stanowi konieczny warunek. Jakkolwiek nauka i praktyczny *horror vacui* radeby z wolnej gry sił stronnictw wyłączyć tę część budżetu, która się opiera na tytułach prawa prywatnego (np. odsetki i spłaty kapitału sum dłużnych) lub służącą na utrzymanie głowy państwa (lista cywilna) i wojska, to jednak zwyciężyła zasada, że podmiotowego prawa budżetowego, t. j. prawa przyzwolenia lub odmówienia Rządowi budżetu nie można ograniczać. Jeśli mimo to projekt przewiduje prowizorjum budżetowe, to zapobiec pragnie stanowi *ex lex* w wypadkach, w których albo nie zarysowało się stanowisko większości wobec Rządu i jego projektu budżetowego, albo też są różnice zdań, a niema zapowiedzi konfliktu. Zasada parlamentarnego załatwienia budżetu wymaga, aby w ostatecznym razie i na wszelki wypadek Rząd działał pod tym względem tylko na podstawie upoważnienia Sejmu. Sejm winien tedy bezwarunkowo ustawą zgodzić się na tymczasowe wykonanie projektu rządowego ze zmianami ustalonemi przez już powzięte uchwały Sejmowe. Prawo to jest czasowo

ograniczone do 3 miesięcy, gdyż inaczej postanowienia Konstytucji (art. 4 i 35) straciłyby swoją praktyczną doniosłość.

Nie chcąc od zasady legalności budżetu odstąpić, przyjmuje projekt w wypadku niezaistnienia ani ustawy skarbowej, ani prowizorjum budżetowego po zgaśnięciu dawnych uprawnień z ustawy skarbowej wynikających, iż ciała ustawodawcze w moc ustawy wyposażyły projekt rządowy ze zmianami już uchwalonemi. Prowizorjum budżetowe opiera się na projekcie rządowym dlatego, że szybka zmiana wartości pieniądza, cechująca obecne stosunki gospodarcze, nie pozwala na zastosowanie budżetu ostatnio wykonanego, którego powstanie sięga mniej więcej 1, 3/4 roku wstecz.

VI. Budżet nadzwyczajny, kredyty dodatkowe.

§ 25 do 27. Zasada jedności budżetu (§ 2 projektu) nie wyklucza budżetów nadzwyczajnych i kredytów dodatkowych. Żywy organizm państwa nie da się w czynności swojej wstrzymać cenzurze okresu gospodarczego. Niewątpliwie okażą się wśród roku budżetowego niejednokrotnie potrzeby państwa, o których zaspokojeniu nie myślano, lub myśleć nie można było. Albo potrzeby są skomplikowane i wymagają różnorodnych wydatków i dochodów. Wtedy daną jest konieczność zestawienia osobnego »Nadzwyczajnego budżetu«, albo też idzie o wstawienie nowych działów, podniesienia dotacyj etc. Wystarczy wtedy żądanie kredytu dodatkowego. Jeżeli Minister Skarbu sądzi, że pewne, znane mu w chwili wniesienia budżetu normalnego wydatki albo dochody należy raczej objąć budżetem nadzwyczajnym, to wolno mu do budżetu normalnego odrazu dołączyć nadzwyczajny i poddać oba równocześnie pod obrady Sejmu. Nie jest wykluczonem, że w praktyce wyłoni się zwyczaj dodawania do budżetu jednego lub więcej budżetów nadzwyczajnych jako dodatkowych *(budget annexe)*. Może to nawet być bardzo korzystnem ze względu na dokładne poznanie celowości przedsiębiorstw państwowych.

VII. Wykonanie budżetu.

§ 29 do 31. Upoważnienie władzy wykonawczej do rozporządzania sumami w ustawie skarbowej uchwalonemi nie może być nieograniczone. Kredyty mogą być użyte tylko na cele w ustawie przewidziane i w granicach sum przyzwolonych. Przesunięcie — *virement* — jest naogół zakazane, dopuszczalne jedynie pomiędzy pozycjami jednego i tego samego paragrafu. Wolno tedy jedynie oszczędności poczynione na kredycie jednej pozycji zużytkować do wydatniejszej dotacji celu tak bardzo pokrewnego, że mieści się w jednym i tym sa-

mym paragrafie. Zawsze jednak władza kontrolna winna mieć o tem przesunięciu wiadomość i zamknięcie rachunkowe winno je uzasadnić. Od ogólnej reguły zakazu przesunięcia zasadniczo odstępować nie wolno. Należało tedy do normy ogólnej ograniczyć zbyt szerokie i niczem nieuzasadnione uprawnienia art. 29 ust. o kontroli państwowej (z 3. VI. 1921, l. 314, dz. ust.). Zaliczenie przerzuconego kredytu musi nastąpić przy pozycji, dla której kredyt został użyty, z wymienieniem pozycji, dla której pierwotnie został uchwalony. Chcąc zabezpieczyć przed możliwością nienależytego likwidowania sum z rozkazu władzy przełożonej, należałoby może na wzór Rzeszy niemieckiej, urzędników likwidacyjnych wyjąć z pod zwierzchnictwa urzędników centralnych, do poboru uprawnionych, i poddać ich pod władztwo Najwyższej Izby Kontroli. Projekt nie zawiera żadnej o tem wzmianki, uważając, że należy to do osobnej ustawy o formalnej stronie wykonania budżetu stanowiącej.

VIII i IX. Kontrola wykonania budżetu i zamknięcie rachunkowe.

§ 32 do 33. Korelatem podmiotowego prawa budżetowego jest prawo, zarazem obowiązek, nieustannego czuwania nad prawidłowością gospodarki państwowej ściśle według prawomocnego planu gospodarczego (kontrola wykonania budżetu). Wykonawcą jest według Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli, której budżet jednak co do wykonania według art. 29 ust. z 3. 6. 1921, l. 314 dz. ust. podlega kontroli Sejmu. Gdyby nie obawa tarć i sporów o kompetencję, możnaby uważać za wskazane, aby obok Najwyższej Izby Kontroli także parlamentarna przez Sejm i Senat wyłoniona instytucja kontrolna, znając dokładnie intencję ciała ustawodawczego, więcej zapobiegawczo na prawidłowy bieg gospodarki mogła wpłynąć. Projekt niniejszy nie zajmuje się dalej tą myślą, nie chcąc młodego parlamentaryzmu Państwa obciążać zadaniami, które siłę jego może przechodzą.

Zamknięcie rachunkowe uzupełnia prawidłowość gospodarki i realizuje ostatecznie i materjalnie podmiotowe prawo budżetowe, dając Sejmowi rękojmię zgodności preliminarza z rzeczywistością okresu budżetowego.

Żądane dodatki do zamknięć rachunkowych odpowiadają dążeniu do przedstawienia Sejmowi corocznie istotnego stanu gospodarstwa państwowego, celowości i sprawności aparatu skarbowego.

W § 35 przewidziana ustawa o spisie majątku Państwa ma wypełnić luki w podstawowych ocenach gospodarczego położenia Rzeczypospolitej. Komisja redakcyjna, idąc za wnioskiem prof. Adama Krzyżanowskiego, doszła do zgodnego przeświadczenia o konieczności zdo-

bycia dat, określających rozmiar i wartość tej politycznie, finansowo i kulturalnie najważniejszej części kapitału narodowego, jaką jest majątek Państwa.

Projekt ustawy.

I. Postanowienia ogólne.

§ 1. Plan gospodarczy czyli budżet.

Gospodarka Państwa w pewnym zgóry oznaczonym okresie gospodarczym winna się opierać na ustawie perjodycznej, prawomocnie uchwalonej przed rozpoczęciem każdego okresu gospodarczego (§ 4 nin. ustawy).

§ 2. Plan gospodarczy (budżet) winien zawierać wszystkie na dany okres projektowane wydatki i dochody Państwa, niemniej wpływy z realizacji majątku i pożyczek.

§ 3. Rząd ma prawo czynić tylko te wydatki lub pobierać te dochody na prawie publicznem polegające, które w ustawie skarbowej danego okresu są przewidziane. Ogłoszenie ustawy, wprowadzającej wśród okresu gospodarczego nowe daniny jakiegobądź rodzaju lub zmieniającej daniny już istniejące, uważanem będzie za prawnie już obowiązujące uzupełnienie bieżącej ustawy skarbowej.

§ 4. Okres budżetowy.

Okres gospodarczy w zrozumieniu niniejszej ustawy obejmuje czas od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku.

Alternatywa:

od 1 stycznia do 31 grudnia tego roku.

II. Ułożenie budżetu.

§ 5. Ułożenie budżetu porucza się Ministrowi Skarbu, na którym ciąży także obowiązek przestrzegania terminów poniżej wymienionych co do wniesienia materjałów, przeprowadzenia obrad na Radzie Ministrów i przedłożenia gotowego projektu Sejmowi.

§ 6. Władze centralne (Ministerstwa) normują w drodze rozporządzeń przedstawienie sobie w czasie odpowiednim uzasadnionych wniosków urzędów podległych. Termin zakreślony urzędom ma być tak obliczony, aby wystarczył na zestawienie planu gospodarczego dotyczącego Ministerstwa (Władzy równorzędnej) w czasie 5-ciu miesięcy przed rozpoczęciem okresu gospodarczego. Najpóźniej w 5 miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego Minister Skarbu winien otrzymać należycie udokumentowane budżety wszystkich Ministerstw (równorzędnych urzędów). Bezpośrednio zestawia Ministerstwo Skarbu bud-

żety Sejmu i Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej. Po miesiącu, a więc na cztery miesiące przed rokiem budżetowym, Minister Skarbu przedkłada Radzie Ministrów gotowy projekt budżetu ogólnego pod obrady. Uchwalony przez Radę Ministrów projekt budżetu przedłoży Minister Skarbu Sejmowi najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem okresu gospodarczego.

§ 7. Obok sum projektowanych ma budżet zawierać cyfry budżetu bieżącego i wyniki gospodarki państwowej z ostatnich dwu znanych zamknięć rachunkowych.

§ 8. Do budżetu dołączyć należy etat wszystkich pracowników państwowych, z wymienieniem kategoryj (stałych, prowizorycznych, kontraktowych), stopni płac i dochodów w gotówce i świadczeniach rzeczowych (mieszkanie, światło, opał, użytek gruntów, wolny przejazd koleją, deputat węgla, soli itd.).

§ 9. Projekt budżetu podzielony będzie na części, z których pierwsze trzy obejmują budżety Sejmu i Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezydjum Rady Ministrów, zaś następne po jednem Ministerstwie (Urzędzie równorzędnym). Każda część obejmuje według uznania Ministra Skarbu pewną ilość działów, łączących w sobie pokrewne czynności Administracji Państwowej. Każdy dział rozpada się na pewną liczbę rozdziałów, paragrafów i pozycyj według uznania Ministra resortowego.

§ 10. W każdym dziale zestawienie wydatków winno poprzedzać dochody. Dochody należy wstawiać z kwotami pełnemi, a więc bez potrącenia sum tych wydatków, które są konieczne dla uzyskania danego dochodu.

Wydatki te, t. j. wydatki konieczne do uzyskania dochodu, winny się znaleźć po stronie wydatków tego samego działu (rozdziału, paragrafu, pozycji).

§ 11. Czyste dochody przedsiębiorstw państwowych (dochód brutto po potrąceniu wydatków przedsiębiorstwa) mają być umieszczone w budżecie Ministerstwa, pod którego zarządem przedsiębiorstwa pozostają. Osobno jednak należy podać do wiadomości ciał ustawodawczych kupieckie zestawienie rentowności przedsiębiorstwa, z wymieniem tkwiącego w danem przedsiębiorstwie kapitału państwowego.

III. Obrady i uchwały Sejmu.

§ 12. Gotowy projekt budżetu przedkłada Minister Skarbu Sejmowi na ręce Marszałka Sejmu. Marszałek Sejmu przekazuje projekt bez czytania Komisji budżetowej, utworzonej w myśl art. 28 Konstytucji z 17 marca 1921.

§ 13. Komisja budżetowa składa się z takiej ilości posłów, aby na każdych 10 posłów sejmowych przypadał 1 członek Komisji. Gdyby ilość posłów przez ordynację sejmową ustalona przez 10 nie była podzielną, natenczas ilość mandatów komisyjnych winna być obliczoną według pierwszej liczby wyższej przez 10 podzielnej.

§ 14. Sejm wybierze Komisję budżetową zaraz na pierwszem posiedzeniu (art. 28 Konstytucji) na cały czas trwania mandatów. Sejm może jednak także w ciągu tego okresu zwykłą uchwałą odwołać komisję budżetową i przystąpić do ponownego wyboru jej członków.

§ 15. Bezzwłocznie po wyborze Komisja budżetowa ukonstytuuje się, wybierając przewodniczącego, jego zastępcę i taką ilość podkomisyj, aby każda podkomisja zająć się mogła pewną ilością projektu budżetowego. Liczbę ustala przewodniczący Komisji.

Każda podkomisja wybierze przewodniczącego i referenta. Liczbę referentów ustala przewodniczący podkomisji.

Rozdział referatów na podkomisje jest rzeczą przewodniczącego Komisji. W podkomisji rozdziela referaty jej przewodniczący pomiędzy wszystkich wybranych referentów.

§ 16. Wybór podkomisyj i referentów odnosi się do jednego budżetu, będzie tedy za każdem przedłożeniem budżetu na nowo przeprowadzony.

§ 17. Po ukonstytuowaniu się Komisji i podkomisyj i przedłożeniu projektu budżetowego winna się bezwłocznie rozpocząć w podkomisjach praca nad szczegółowem badaniem projektu, jego ustawowem i gospodarczem uzasadnieniem, i to nie tylko pod kątem widzenia czysto skarbowym, lecz z niemniejszem uwzględnieniem ogólnego dobra gospodarczego i społecznego.

§ 18. Przedewszystkiem mają referenci obowiązek obznajomić się dokładnie z szczegółami swego referatu i o ile uważają za potrzebne zasięgnąć wyjaśnień u właściwych władz centralnych (Ministerstw i urzędów równorzędnych).

Następnie i w terminie nie dalszym, niż 14 dni od dnia przedłożenia projektu budżetowego przez Ministra Skarbu mają się rozpocząć obrady podkomisyj.

Przy obradach tych mogą być obecni zastępcy Ministra Skarbu i Ministra resortowego. Obecność ta jest konieczną w wypadku, gdy tego zażądała podkomisja lub referent. W ciągu czterech tygodni od dnia przedłożenia projektu przez Ministra Skarbu podkomisja winna zakończyć obrady i z gotowym wnioskiem wystąpić do Komisji.

W obradach Komisji biorą udział Minister Skarbu lub jego zastępca i Minister fachowy lub jego zastępca. Wolno w nich uczestni-

czyć także wszystkim posłom sejmowym niecłonkom Komisji i członkom Senatu, jednak bez prawa zabierania głosu i głosowania.

Do obrad i uchwał Komisji mają zastosowanie ograniczenia obrad i uchwał sejmowych zawarte w § 20 nin. ustawy.

§ 19. Jeżeli do 5 tygodni przed rozpoczęciem okresu gospodarczego Komisja nie przedłoży Sejmowi sprawozdania, Sejm przystąpi do obrad i uchwał na podstawie projektu rządowego, przyczem zadanie referenta pełnić będzie Minister Skarbu.

§ 20. Sejm prowadzić będzie obrady i poweźmie uchwały osobno co do każdego działu (§ 8) planu gospodarczego.

Sejm może obradować tylko nad działami, rozdziałami, paragrafami i pozycjami przez Ministra Skarbu do projektu wstawionemi.

Sejm może uchwalać lub odrzucać pojedyncze działy tylko w całości według brzmienia projektu. Sejm nie ma więc prawa bez zgody Ministra Skarbu pomnożyć liczby działów przez rozbicie działu proponowanego lub wstawienie działu nowego, ani też umniejszać liczby działów przez połączenie działów proponowanych.

Sejm nie może bez zgody Ministra Skarbu uchwalać ani dochodów ani wydatków w sumie innej, jak tego zażądał rząd w projekcie budżetowym.

§ 21. Po powzięciu uchwał co do wszystkich działów preliminarza budżetowego, Sejm stwierdza osobną uchwałą, iż budżet uprawnia władzę wykonawczą do czynienia objętych nim szczegółowo wydatków i pobierania objętych nim szczegółowo dochodów w okresie gospodarczym, do którego budżet się odnosi.

Budżet wraz z uchwałą uprawniającą stanowi ustawę skarbową danego roku budżetowego.

W ustawie skarbowej należy przewidzieć sposób pokrycia niedoboru, lub użycia nadwyżki, wynikających z porównania wydatków z dochodami.

§ 22. Uprawnienia władzy wykonawczej, z ustawy skarbowej wynikające, gasną z upływem pierwszego kwartału po zakończeniu roku budżetowego, o ile ustawa skarbowa nie zawiera postanowień odmiennych.

IV. Obrady i uchwały Senatu.

§ 23. Projekt ustawy skarbowej, przez Sejm uchwalony, będzie w myśl art. 35 Konstytucji z 17 marca 1921 przekazany Senatowi do rozpatrzenia.

§ 24. Do obrad i uchwał Senatu mają odpowiednie zastosowanie przepisy nin. ustawy, odnoszące się do obrad i uchwał Sejmu (§§ 12 do 20).

V. Prowizorjum budżetowe.

§ 25. Gdyby z jakiegobądź powodu najpóźniej na 8 dni przed rozpoczęciem okresu gospodarczego ustawa skarbowa (§ 21) nie była prawomocnie uchwalona, Sejm winien bez zwłoki i bez względu na porządek obrad uchwalić tymczasową ustawę skarbową (prowizorjum budżetowe) na przeciąg najwyżej trzech miesięcy. Senat ma obowiązek bezzwłocznie rozpatrzeć tymczasową ustawę skarbową.

Tymczasowa ustawa skarbowa nadaje władzy wykonawczej prawo czynienia wydatków i pobierania dochodów na tytule prawa publicznego polegających tylko w ramach projektu Ministra Skarbu z uwzględnieniem uchwał Sejmu już zapadłych, i to *pro rata temporis* ważności ustawy.

Aż do czasu ogłoszenia ustawy skarbowej (§ 20) lub tymczasowej ustawy skarbowej (§ 25), jeśli już minął okres ważności ostatniej ustawy skarbowej (§ 21, ust. 2), Rządowi wolno postępować tak, jakby władza ustawodawcza uchwaliła ustawę skarbową, odpowiadającą ostatniemu, Sejmowi przedłożonemu, projektowi budżetowemu, z uwzględnieniem już powziętych co do tego projektu uchwał Sejmu.

Postanowienia niniejszego paragrafu nie zwalniają Sejmu od konstytucyjnego obowiązku uchwalenia budżetu (art. 4 i 25 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.).

VI. Budżet nadzwyczajny, kredyty dodatkowe.

§ 26. Ministrowi Skarbu przysługuje każdego czasu prawo przedstawienia Sejmowi do konstytucyjnego załatwienia projektu budżetu nadzwyczajnego, obejmującego wydatki i dochody, wykraczające poza ramy budżetu zwyczajnego (np. inwestycje budowlane, meljoracje itd.).

§ 27. Również wolno Ministrowi Skarbu każdego czasu żądać uchwalenia kredytów dodatkowych do rozdziałów budżetowych już uchwalonych, lub też wnieść na umniejszenie (skreślenie) kredytów uchwalonych.

§ 28. Uchwały co do budżetów nadzwyczajnych, kredytów dodatkowych lub też zmian kredytów uchwalonych zapadają w formie ustawy (art. 4 Konstytucji).

Przepisy ustawowe, odnoszące się do budżetu normalnego, mają względne zastosowanie także do budżetów nadzwyczajnych i kredytów dodatkowych, względnie innych zmian w § 26 wymienionych. Wyjątek stanowi § 25, który do budżetów nadzwyczajnych i kredytów dodatkowych nie może być zastosowany.

VII. Wykonanie budżetu.

§ 29. Ustawa Skarbowa stanowi przekaz do kas państwowych na rzecz przedstawionych przez Ministrów, kierowników Ministerstw lub kierowników urzędów z Ministerstwami równorzędnych działów administracji państwowej, do wysokości kredytów uchwalonych.

§ 30. Użycie sum, uchwalonych dla jednej części, jednego działu, rozdziału, paragrafu, na korzyść innej części, innego działu, rozdziału. paragrafu, jest zakazane, zatem dozwolone tylko w ramach tego samego paragrafu. Tego rodzaju przesunięcia *(virement)* wymagają zgody Ministra Skarbu i mają każdym razem być podane do wiadomości Sejmu i Najwyższej Izby Kontroli, jakoteż uzasadnione w zamknięciu rachunkowem.

Nawet w jednym i tym samym paragrafie dopuszczalne są przesunięcia tylko w tych samych kategorjach wydatków, więc niedopuszczalne z rzeczowych do osobistych, lub naodwrót, zwyczajnych do nadzwyczajnych, lub naodwrót i t. d.

Zawarte w art. 29 ustawy z dnia 3. VI. 1921 L. 314 dz. ust. uprawnienia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli zmienia się stosownie do przepisów § niniejszego.

§ 31. Każdy wydatek i dochód winien być zaliczony na ciężar lub na korzyść tego działu, rozdziału, paragrafu i tej pozycji, które z mocy budżetu szczegółowego wydatkowi lub dochodowi odpowiadają. W wypadku przesunięcia *(virement)* książkowanie następuje przy pozycji rzeczywistego wydatku, zaś w uwadze przytacza się pozycję przyzwolenia.

VIII. Kontrola wykonania budżetu.

§ 32. Nad ścisłem wykonaniem budżetu czuwają:

a) Kontrola państwowa co do wszystkich części z wyjątkiem budżetu i kontroli państwowej.

b) Sejm co do budżetu Kontroli Państwowej (artykuły 7 i 29, ustęp ostatni, ustawy z 3. VI. 1921 L. 314 dz. ust.).

§ 33. Do kontroli Sejmu (§ 32 *a* i *b*) mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z 3. VI. 1921 L. 314 dz. ust.

IX. Zamknięcia rachunkowe.

§ 34. Bezzwłocznie po upływie pierwszego kwartału następującego bezpośrednio po okresie budżetowym, księgi tego okresu mają być zamknięte i wyniki zebrane w zamknięciu rachunkowem, które co do układu ma odpowiadać budżetowi i zawierać obok cyfr wyni-

kowych odpowiednie kwoty budżetowe, zaś w uwagach uzasadnienie odchyleń wyniku od preliminarza.

Do zamknięcia rachunkowego należy dołączyć:

a) Kupieckie bilanse i rachunki zysków i strat przedsiębiorstw państwowych w roku rachunkowym i porównawczo cyfry budżetowego zestawienia rentowności (§ 11).

b) Wykaz kredytów niewyzyskanych.

c) Wykaz uchwalonych w roku sprawozdania kredytów dodatkowych lub innych zmian budżetu (§ 27).

d) Wykaz dokonanych przeniesień (*virement* § 30).

e) Wykaz przekroczeń wynikających z zastosowania obowiązujących ustaw lub umów.

f) Wykazy:

I. wpływów na zaległości podatkowe i t. d. lat ubiegłych,

II. zaległości podatkowych i t. d. okresu sprawozdania,

III. wysokości przypisu podatków i t. d. okresu sprawozdania.

g) Wykaz długów państwowych z końcem roku sprawozdania, ich wzrostu lub ubytku w porównaniu z stanem ostatniego zamknięcia rachunkowego.

§ 35. Osobna ustawa zarządzi dokładny spis majątku państwowego i sposób obliczenia jego wartości. Coroczne zamknięcia rachunkowe po wyjściu tej ustawy będą zawierały zmiany w stanie i wartości majątku państwowego, które w roku sprawozdania zaszły.

X. Postanowienia końcowe.

§ 36. Wykonanie niniejszej ustawy porucza się ministrom i Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli.

§ 37. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.

Artykuł 5.

Ustalanie stanu liczebnego wojska i zezwalanie na coroczny pobór rekruta może nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej.

Kapitan Demkow Jan: Siła zbrojna i Konstytucja 17 marca.

Każde zrzeszenie ludzi stara się stworzyć normy organizacyjne, podające cel istnienia tegoż i środki służące do osiągnięcia jego celu. Takie normy posiada też największe ze zrzeszeń, t. j. państwo współczesne. Państwo jest stałym związkiem ludu, osiadłego na pewnem terytorjum i posiadającego własną władzę. Skoro więc, jak wskazuje de-

finicja, mamy trzy najważniejsze składniki państwa, to jest: lud, terytorjum i władzę, więc te zasady, które nadają państwu cechy organizacyjne, będą właśnie owe elementy omawiały.

Państwa współczesne znajdują się co do swego terytorjum przeważnie w stanie statyki, więc sprawa granic i ich zmiany zajmuje tylko pewne artykuły ustawodawstwa konstytucyjnego. Natomiast istota władzy państwowej i jej stosunek do ludności jest główną materją ustawodawstwa konstytucyjnego. Stosunek jednostki do zrzeszonego ogółu, stosunek jednostki do świata — to zasadniczy problem polityki; wzajemny wpływ tychże na siebie wypełnia istotę postępu i rozwoju kultury. Różne w ciągu dziejów przechodził ten stosunek koleje; obecnie jednak prawie każde państwo współczesne posiada kodyfikację praw politycznych, t. j. konstytucję, gdzie są dokładnie oznaczone prawa ludności oraz władz państwowych. Konstytucja, oznaczając prawa ludności, wymienia też pewne grupy, różniące się od ogółu pewnemi cechami, czyto światopoglądem czy odmienną organizacją, i stosownie do uznania nadaje im pewien zakres praw i obowiązków, i tak wymienia artykuły o prawach mniejszości narodowych, wyznaniowych i t. d. Taką grupą ludzi w odmiennej organizacji, niż ogół, jest też armja. Chcąc oznaczyć istotę i znaczenie armji dla państwa, wystarczy nadmienić, iż wojny były twórcami prawie wszystkich państw; te wojny trwają zawsze; zmieniają swe formy tylko, ale istota walki przenika każde zrzeszenie. Przypomnę polemikę uczonego Bluntschlego z marszałkiem polnym Moltkem, który nazwał uczoną doktrynę wiecznego pokoju snem — »*Der ewige Friede ist ein Traum*«. Istotnie walka jest jednym z głównych elementów ludzkiej natury.

Czy walka będzie w przyszłości jedynym motywem życia i współżycia ludzi, okaże przyszłość. Po wojnie, gdzie ujawniły się w całej pełni zabójcze skutki tej walki, nastał widoczny już zwrot do innego czynnika współżycia ludzi — do miłości. Wyczytamy to w dziełach pierwszorzędnych autorów: Benedetto Croce *Filosofia dello spirito*, w powieściach Anatola France'a, Papiniego, Wellsa i wielu innych. Senator francuski, delegat do Rady Ligi Narodów, Bourgeois, domaga się od narodów, by kierowały się w pożyciu międzynarodowem miłością i moralnością powszechną a wieczną, ale nie względną, francuską, niemiecką, japońską i t. p. Narazie więc powstają owe koncepcje w umysłach uczonych a szlachetnych mężów, lecz dopóki większość lub znaczna część jednostek nie zrzeknie się swych praw podmiotowych, za któremi stoi przymus i egzekucja, dopóki rządy państw nie porzucą praw obrony swych »życiowych interesów«, poza któremi stoi wedle dzisiejszych pojęć, — wojna, dotąd pożogi i mordy będą wypełniały dzieje

ludzkości. Na tolerancję (w znaczeniu wyższem) wobec bliźniego, na miłość jego, choćby z wielkim uszczerbkiem dla siebie, zdobywają się narazie umysły wyższe, lecz nie można zapominać, że żyje na naszym globie około dwa miljardy ludzi o różnych cywilizacjach, kulturach i wierzeniach i długie upłyną lata, zanim ów wyższy czynnik asocjacyjny zbożne wyda plony. W materji tej wypowiedział się prof. Jaworski w swych tegorocznych wykładach o prawie; wkrótce ukażą się na półkach księgarskich i zapewne wiele pobudek myśli wzbudzą u czytelników.

Narazie istnieją prawa prywatne, karne, wyposażone w przymus i egzekutywę, i istnieją wojny. Dlatego też każde państwo posiada ten widomy znak swej bojowości — t. j. armję; bez niej stałoby się łupem sąsiadów. Armja jest narzędziem wojny, t. j. orężnej walki między państwami, jest ona niejako taranem, złożonym z mnóstwa ludzkich jednostek, jest aparatem rządzonym wolą naczelną, to jest dowództwem; w istocie więc takiego bojowego aparatu leży — szybka gotowość działania, sprężystość i bezwzględne posłuszeństwo woli wyższej. Niema tu udziału powolnie działających władz autonomicznych lub innych; im więcej które państwo wojen prowadziło lub bardziej było zagrożone, tem więcej przeniknęła cała jego administracja i prawa publiczne istotą wojskowości. Tem tłumaczy się tworzenie instytucyj — stanu oblężenia, stanu wyjątkowego, sądów wojskowych i wogóle praw wojennych. Wojskowość stworzyła też odmienny typ aktu administracyjnego, to jest »rozkaz«. Anglja, otoczona morzem, pozbawiona sąsiedztwa zaborczych sąsiadów, nie stworzyła tych instytucyj, z wyjątkiem wypadków o burzeniu porządku publicznego (*Riot Act* patrz Stefan *History of criminal law*). Niema też w Anglji ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej; podobnie ułożyły się stosunki w państwach amerykańskich; niema w Anglji też sądów wojskowych (zobacz *Mutiny Act*, *Army Act*); wszechwładnie panuje tam *common law*, prawo pospolite, we Francji istnieje prawo wojenne (*les lois militaire*), istnieje też sądownictwo wojenne (*Code de justice militaire*). To samo było w Niemczech, Austrji, Rosji i państwach bałkańskich. Nasza konstytucja stanęła pod tym względem na gruncie kontynentalnym: wymienić tu trzeba dekrety z 2 I. 1919. ustawę z 23 VII. 1919 w przedmiocie bezpieczeństwa państwa w czasie wojny, które dopuszczają stan wyjątkowy. W tej materji zawiera przepisy o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych dekret z 2 II. 1919, rozporządzenie Rady Ministrów z 18 II. 1919. Sądy doraźne wprowadziły ustawy z 30 VI. 1919 r., a rozporządzenie Rady Ministrów z 1 VIII. 1919 upoważnia ministra spraw wewnętrznych do zarządzenia w razie potrzeby stanu wyjątkowego. Artykuły konstytucyjne 123 i 124 dopuszczają użycia

wojska i czasowego zawieszenia praw obywatelskich. Ludność może być też powołana do świadczeń wojennych osobistych i rzeczowych.

Z kolei wymieni się czynniki organizacyjne, dotyczące wyłącznie członków armji. Wojskowość posiada własne sądy karne. Art. 85 powiada: Organizację sądów wojskowych, tok postępowania oraz prawa i obowiązki członków tych sądów określą osobne ustawy. Obecnie obowiązuje w Polsce kodeks karny niemiecki, wedle którego odpowiadają osoby wojskowe nietylko za zbrodnie i występki wojskowe, lecz też za przestępstwa inne, wymienione w kodeksach karnych, i to wedle sankcji karnej, jaką one podają. Ustrój sądów wojskowych jest 3-stopniowy: sądy garnizonowe, okręgowe i sąd najwyższy wojskowy w Warszawie. Zaciąg do wojska opiera się u nas na powszechnym obowiązku służby wojskowej, i na stałej armji. Art. 91 powiada: Wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej; rodzaj i sposób, porządek i czas trwania służby, zwolnienie od tego obowiązku, oraz wszelkie świadczenia na cele wojskowe będą określone w drodze ustawodawczej.

W tej materji istnieje dekret z 27 X. 1918 r. o tymczasowej ustawie wojskowej, który oznacza w art. 1 służbę wojskową, jako obowiązek każdego obywatela polskiego. Służba czynna trwa po ukończeniu 20-go roku życia 2 lata, służba pomocnicza w czasie wojny od 16 do 60 lat. Za wyjątkiem Anglji, Holandji i państw amerykańskich, istnieje prawie we wszystkich państwach współczesnych obowiązek powszechnej służby wojskowej, z państw europejskich wprowadziła Francja już od Henryka IV stałą armję w liczbie 14.000. Richelieu stwarza armję 100.000-ną; dzięki tej liczbie żołnierza zyskuje Francja przewagę w wojnie 30-letniej. Wielka Rewolucja francuska, głosząc równość obywateli, wprowadza powszechny obowiązek służby wojskowej, dając innym państwom przykład. W epoce cezarystycznej odstępuje Francja od tego systemu, lecz po klęsce — w 1870—1871 wprowadza znów *L'obligation nationale au service militaire.* W Polsce, oprócz *trustis regia* w okresie Bolesławów, oprócz wojska kwarcianego i chorągwi magnatów, stałej armji nie było, pospolite ruszenie było głównym ośrodkiem siły zbrojnej. Dopiero Konstytucja 3-go Maja uchwala kontygent 100.000 żołnierza; okres zaś pokongresowy chlubi się znakomitą armją 40.000-ną. Obecny projekt rządowy o ustawie poboru rekruta nie zyskał jeszcze mocy ustawodawczej. Co się tyczy praw obywatelskich, to art. 12 Konstytucji odmawia członkom armji prawa głosowania, mają oni natomiast prawo wybieralności, to jest mogą być wybierani na posłów, jednak po ukończeniu 25-go roku życia. Odmówione jest wojskowym także prawo głosowania na członków Senatu, a przyznane prawo wybieralności na tychże po ukończeniu 40-tu lat

życia. Jak się to w praktyce okaże, — czy wyborcy będą szukać posłów czy też członków Senatu w kołach apolitycznych wojskowych, przyszłość okaże.

Art. 122 powiada, że wszystkie prawa obywatelskie stosują się się także do osób należących stale do siły zbrojnej. Wyjątki zaś od tej zasady mają określić osobne ustawy wojskowe. Postanowienia te mogą mieć w praktyce doniosłe znaczenie, bo naruszana w swych prawach podmiotowo-publicznych osoba wojskowa może odwołać się do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, o ile regulamin służby wewnętrznej nie określi dokładnie »drogi służbowej« w postępowaniu z władzami wojskowemi. Co do władz dysponujących armją, nadaje Konstytucja w art. 46-tym Prezydentowi Rzeczypospolitej najwyższe zwierzchnictwo sił zbrojnych państwa. Nie może on jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Naczelnego wodza sił zbrojnych państwa na wypadek wojny mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez ministra spraw wojskowych, który za akty, związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego odpowiada przed Sejmem. Wojnę może wedle art. 50 wypowiedzieć Prezydent Rzpltej, tenże też może zawrzeć pokój, jednak za zgodą Sejmu. Więc tak czynnik rządowy, jak i ustawodawczy i reprezentujący cały naród, mają prawo dysponowania armją, jednak przy jednomyślności. Tak więc reguluje Konstytucja kwestje, dotyczące siły zbrojnej. Zadaniem zaś władz wojskowych będzie stworzyć regulaminy, odpowiadające duchowi armji i treści Konstytucji.

Artykuł 6.

Zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomego majątku państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, jakoteż przyjęcie gwarancji finansowej przez Państwo — może nastąpić tylko na mocy ustawy.

Prof. Krzyżanowski Adam.

a) Słusznie Konstytucja zastrzega udzielanie gwarancji w formie ustawy. Zdarzało się, że Sejm upoważniał rząd do udzielania gwarancji państwowej. Podobne delegowanie uprawnień sejmowych uważam za sprzeczne z art. 6-tym.

b) »Ustalenie systemu monetarnego« ma dochodzić do skutku w formie ustawy«. Postanowienie kauczukowe. Kto właściwie określa ilość banknotów, którą wolno emitować P. K. K. P.? Uważam ustalenie ilości banknotów P. K. K. P., stanowiących właściwie pieniądz papierowy, za istotną część systemu monetarnego. Jej ustalenie jest rzeczą Sejmu. Tego uprawnienia Sejm nie może przekazać rządowi. Uchwalił ustawę, mocą której P. K. K. P. może na cele przemysłowe i handlowe, na zakupno walut zagranicznych, złota i srebra wypuścić tyle banknotów, ile zechce. Jedynie ilość banknotów potrzebnych celem udzielenia pożyczek rządowi, jest oznaczana przez Sejm. Uważam ten stan rzeczy za sprzeczny z art. 6-tym. Niestety postanowienie art. 6-go nie rozstrzyga całkiem jasno tej sprawy.

Prez. Cichowicz L.

Jako cywilistę, uderzył mnie art. 6 Konstytucji i zawarty w nim przepis, że zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomego majątku państwowego nastąpić może tylko na mocy ustawy. Uważam przepis ten za bardzo niepraktyczny, we formie tak ogólnej, w jakiej został ujęty. Toć do sprzedaży albo zamiany najmniejszego skrawka ziemi potrzebna będzie osobna ustawa. Dlatego mniemam, że sprawność administracji państwowej wymaga koniecznie, żeby uchwalono w myśl art. 6 ustawę, która moc tę rozporządzenia nieruchomemi państwowemi majątkami w każdym razie w wielu wypadkach wydeleguje na ministra rolnictwa, albo już Radę ministrów. W Prusiech przy mniejszych objektach prawo takie przysługuje prezesowi rejencji, a przy większych, mianowicie domenach, ministrowi rolnictwa, i o ile wiem, żadne stąd szkody nie powstawały, tylko w nadzwyczajnych wypadkach potrzeba było zgody obydwóch izb pruskich do sprzedaży, jak np. przy sprzedaży kolei państwowych; zob. ustawę z 20 grudnia 1879 r. »Betreffend den Erwerb mehrerer Privateisenbahnen für den Staat« z 20 grudnia 1879 r., również ustawę z 14 grudnia 1880 r., i inne odnoszące się do kolei. Ogólny przepis w art. 6., przekazujący wszystkie wypadki rozporządzania majątkiem nieruchomym państwowym, idzie mojem zdaniem stanowczo za daleko i potrzebuje reformy, bo niepodobna, żeby Sejm miał troszczyć się o każdy najmniejszy wypadek aljenacji albo zamiany, które przecież często w życiu się zdarzają przy wyrównywaniu granic albo dobrowolnej komasacji.

Artykuł 7.

Rząd przedstawi corocznie zamknięcie rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia.

Patrz opinję przy art. 4.

Artykuł 8.

Sposób wykonania parlamentarnej kontroli nad długami Państwa określi oddzielna ustawa.

Artykuł 9.

Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorjum — jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegjalności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegjum, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością $^{3}/_{5}$ głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określi szczegółowo osobna ustawa.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi, nie wchodzi jednak w skład Rady Ministrów, a jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem.

Artykuł 10.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi i Sejmowi. Wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia.

Prof. Krzyżanowski Adam.

W Polsce obowiązują przepisy, ograniczające finansową inicjatywę parlamentarną, nadto równocześnie inicjatywę rządu. Niewątpliwie chodziło głównie o przeciwdziałanie rozrzutności posłów. Sejm w art. 10 Konstytucji orzekł: »Wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia« — postanowienie, nasuwające liczne wątpliwości. Pierw-

sze pytanie, co rozumieć przez »wydatki«? Pomijając inne wątpliwości, ograniczę się do zwrócenia uwagi na jedną, którą uważam za szczególnie doniosłą. Czy obniżenie dochodu, bez równoczesnego pokrycia szczerby, w dochodach przez równoczesne powiększenie innych lub obniżenie rozchodów jest wydatkiem w rozumieniu art. 10? Przecież bezwątpienia zwiększa wydatki niepokryte, czemu miał zapobiec art. 10. Przeciwko interpretacji rozszerzającej przemawia art. 119 ust. 1 tejże samej Konstytucji: »Nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna«. Sejm uznał za wskazane równocześnie z uchwaleniem art. 10 znieść część dotychczasowych dochodów, nie troszcząc się o ich zastąpienie innemi, zapominając o fatalnym stanie skarbu. Wyrządził szkodę nietylko finansom państwa, ale nawet samorządu. Niewątpliwie art. 119 osłabia interpretację rozszerzającą. Niestety osłabia całą doniosłość art. 10. Jest najwidoczniej sprzeczny z jego myślą przewodnią, z dążeniem do zrównoważenia dochodów i wydatków, wyrażonem w art. 10. Czytamy w art. 90: »Każdy obywatel ma obowiązek szanowania i przestrzegania Konstytucji«. Sejm, lekkomyślnie przechodząc do porządku dziennego w samym tekście Konstytucji nad jednem z jej zasadniczych postanowień, dał zły przykład nieposzanowania naszych ustaw zasadniczych. W kilka miesięcy później rząd zniósł podatek od węgla. Nie poczynił żadnych zarządzeń gwoli zastąpienia ubytku w skarbie państwa innym dochodem. Sejm nie pociągnął go za to do odpowiedzialności.

Art. 10 jest jeszcze z jednego powodu niejasny i niedostateczny. Co należy rozumieć przez »sposób pokrycia«? Rząd lub posłowie stawiają wnioski o nowe wydatki i proponują zaciągnięcie pożyczki w P. K. K. P. czyli dalszą emisję pieniędzy papierowych. Oczywiście art. 10, jeśli wogóle ma sens, a musimy wyjść z założenia, że go ma, wyklucza apel do banku biletowego. Chodzi o pokrycie, któreby czyniło zbędnem dalsze drukowanie pieniędzy. Niestety brak wyraźnego stwierdzenia zamiaru. Narazie art. 10 jest właściwie bezprzedmiotowy, ponieważ Sejm nie uchwalił budżetu, a rząd uskutecznia wiele wydatków na podstawie rozporządzeń, a nie ustaw (gwiazdka dla urzędników etc.). Art. 10 nie zabrania wydatkowania bez pokrycia rozporządzeniami.

Uważam także postanowienia art. 102 ust. 2 i art. 119 ust. 2 za sprzeczne z właściwą treścią i z celem art. 10. Konstytucja przyrzeka przeprowadzenie ubezpieczenia społecznego w bardzo szerokim zakresie (art. 102) i przyrzeka udzielanie stypendjów uczniom niezamożnym. W obu wypadkach brak zastrzeżenia, że przyrzeczenia będą spełnione tylko w razie znalezienia środków wystarczających na pokrycie wydatków, złączonych z ich ziszczeniem. Pominięcie zastrzeżenia, o którem mowa, jest równoznaczne z przejściem do porządku dziennego nad

postanowieniem, wyrażonem w art. 10. Bez zastrzeżenia niepodobna uzgodnić art. 102 i 119 z art. 10.

Prof. Fierich Ksawery, Prezydent Komisji Kodyfikacyjnej: Stosunek ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej do Konstytucji.

Według art. 10 Konstytucji prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Sejmowi i Rządowi; tem samem Senat prawa tego nie posiada. Kwestja ta przybiera na aktualności, jeżeli się weźmie pod rozwagę projekty przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną.

W myśl ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej z 3 czerwca 1919 r. (§ 3), projekty ustaw opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną wnosi do Sejmu Minister Sprawiedliwości. Interpretacja tego przepisu nasuwa pewne wątpliwości, a one jeszcze wzmagają się wobec powołanego art. 10 Konstytucji.

Sądzić należy, że wobec brzmienia art. 3 ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej Minister Sprawiedliwości »ma«, a właściwie »winien« przedłożyć wygotowane projekty Sejmowi. Z drugiej strony zaprzeczyć się nie da, że Minister Sprawiedliwości nie tylko może, lecz i powinien zająć stanowisko co do przedłożonego projektu, czyto w przedmiocie całości projektu, czyto w przedmiocie szczegółów. Jeżeli Minister po zasięgnięciu uchwały Rady Ministrów przedkłada cały projekt, jako zgodny z powziętą uchwałą, wówczas projekt Komisji Kod. staje się równocześnie projektem rządowym, a inicjatywę ustawodawczą bierze w ręce rząd.

Inaczej rzecz się ma, jeżeli Minister Sprawiedliwości, czyto w przedmiocie całości projektu, czyto co do poszczególnych przepisów tegoż, zajmuje inne stanowisko, niż Komisja Kod. I w tym to przypadku Minister Sprawiedliwości winien projekt Komisji Kod. przedłożyć Sejmowi, jako wynik prac Komisji, zaznaczając równocześnie stanowisko rządu w tej sprawie. Czemżeż więc będzie projekt Komisji Kod., jeżeli rząd mu nie nadaje inicjatywy ustawodawczej, a Komisja Kod., zgodnie z art. 10 Konstytucji, jej nie posiada? Sądzić należy, iż w tym przypadku przedłożony projekt, wygotowany przez Komisję Kod. Rz. Pol., będzie przedłożeniem nie tyle projektu, ile materjału ustawodawczego, w wykonaniu mandatu ustawowego, nałożonego na Komisję Kod. ustawą o Komisji Kod. Sejm może ten materjał wziąć pod rozwagę i sam zgodnie z art. 10 Konstytucji dać inicjatywę ustawodawczą, może jednak zupełnie nie brać pod rozwagę materjału ustawodawczego i w tem tkwić będzie różnica między projektem rządo-

wym a materjałem ustawodawczym przedłożonym przez Komisję Kodyfikacyjną.

Nasuwa się pytanie, czy istnienie ustawy o Komisji Kod. wobec Konstytucji marcowej wywołuje pewne wątpliwości i czy ustawa o Komisji Kod. nie wymaga uzgodnienia z Konstytucją w myśl art. 126 Konstytucji.

Konstytucja nie wspomina nic o Komisji Kod. I słusznie. Ustawa o Komisji Kod. tyczy się instytucji, choćby obliczonej co do jej trwałości na szereg lat, ale w każdym razie instytucji przejściowej, której trwałość bytu jest uzależnioną przez ustawę od spełnienia mandatu, ustawą jej przekazanego. Tymczasem Konstytucja ma dać podstawę dla instytucyj trwałych. Z drugiej strony byt tej instytucji przejściowej, jaką jest Komisja Kod. jest w chwili tworzącego się państwa nietylko zrozumiały, ale wprost konieczny.

Tą drogą postępując, dochodzimy do wniosku, iż Komisja Kod. jest instytucją przejściową, i z tej okoliczności należy wysnuć wnioski, iż jest instytucją *sui generis*.

Podlega ona Sejmowi, któremu przynajmniej co pół roku składa sprawozdanie za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości. Złożone sprawozdanie daje możność kontroli działalności Komisji Kod. Minister sprawiedliwości układa budżet Komisji Kod. wprawdzie w »porozumieniu«, ale nie »za zgodą« Prezydenta Komisji. Decyzja jest więc w rękach ministra sprawiedliwości, który, mając prawo do współudziału we wszelkich obradach Komisji Kod., może sobie wyrobić zdanie o potrzebie wydatków. Nadto, Najwyższa Izba Kontroli państwowej poczynione wydatki najdokładniej bada. A więc kontrola istnieje i prac Komisji Kod. i budżetu tejże Komisji.

Odpowiedzialność Ministra Sprawiedliwości za pracę Komisji Kod. nie byłaby uzasadnioną, skoro Minister Sprawiedliwości ma tylko głos doradczy w obradach, i na skład, a więc na powołanie na członków Komisji Kod. nie ma wpływu. Do członków Komisji Kod. nie ma zastosowania art. 42 ust. 2 Konstytucji. Wśród tych warunków trudno mówić o konstytucyjnej odpowiedzialności Ministra Sprawiedliwości za działalność instytucji o charakterze doradczym.

Otóż wychodząc z założenia, że Komisja Kod. jest instytucją przejściową, jest instytucją *sui generis,* jest instytucją państwową centralną o charakterze doradczym, sądzić należy, iż przy tym stanie rzeczy z powodu wydania Konstytucji nie można się dopatrzyć racjonalnej potrzeby zmiany ustawy o Komisji Kod.

Z drugiej strony, myśląc pewnemi kategorjami pojęć prawa państwowego, nasuwają się pewne wątpliwości. Z tej przyczyny dla ich usunięcia byłoby może rzeczą wskazaną wprowadzić ustawowe posta-

nowienie w myśl art. 126 Konstytucji, że ustawa o Komisji Kod. z 3 czerwca 1919 nadal w swej mocy utrzymaną zostaje. Wtedy będzie stwierdzonem, że Komisja Kod., jako instytucja *sui generis*, instytucja przejściowa, w tym samym zakresie, jak dotychczas, spełniać będzie poruczony sobie zakres działania.

Zastanawiając się nad stosunkiem Komisji Kod. i jej zadań legislacyjnych do Sejmu i Senatu, nasuwają się do rozpatrzenia jeszcze pewne kwestje.

W normalnym rozwoju rzeczy Komisja Kod. w najbliższych latach przedłoży wygotowane projekty wielkich kodeksów: proces cywilny, proces karny, prawo materjalne karne, kodeks cywilny i t. d. Czyż przy podobnych wielkich projektach zwyczajny tok obrad przestrzegany w Sejmie lub w Senacie uczyni zadość właściwej potrzebie, gdzie chodzi o omówienie setek, a nawet tysięcy artykułów? Chyba nie. Byłoby rzeczą nad wyraz wskazaną, wprowadzić ustawę o rozpoznawaniu i uchwalaniu projektów ustawodawczych o wielkich rozmiarach.

O ile chodzi o Senat, to sprawa powyżej poruszona natrafia na znacznie jeszcze większe trudności. I tak w myśl art. 35 ustęp 2 Konstytucji: »Jeżeli Senat postanowi projekt, uchwalony przez Sejm, zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić Sejmowi z proponowanemi zmianami«. Przy tym stanie rzeczy Senat winien będzie nawet przy ustawach największych rozmiarów w naznaczonym czasokresie albo uskutecznić swoje poprawki i uzupełnienia do całego projektu, albo też zająć zasadniczo odmowne stanowisko.

Łatwo zrozumiałem jest, że przy projektach, które są owocem pracy nie miesięcy, lecz lat, spełnienie tego zadania jest w dniach 30 lub choćbyśmy wzięli nawet oba okresy, to jest dni 60, wprost wykluczone. Weźmy pod rozwagę przypadek, że przedłożonym zostaje projekt prawa materjalnego karnego lub kodeks cywilny; czyż w tych warunkach Senat jest w możności uskutecznić poprawki do dzieła, które jest owocem kilkuletniej pracy, zwłaszcza, jeżeli zwrócimy uwagę na okoliczność, że w tym samym okresie czasu będzie miał Senat do rozpatrzenia całe szeregi ustaw przesłanych przez Sejm.

Rzecz jasna, że jeżeli ten termin będzie nieprzekraczalnym, a nasuwać się będą liczniejsze poprawki lub uzupełnienia, a z drugiej strony Senat z powodu braku czasu nie będzie mógł przejść całości projektu, to Senat, mając zająć stanowisko wobec przedłożonego projektu, zajmie najprawdopodobniej stanowisko odmowne.

W podobnym zaś przypadku w myśl art. 35 ustęp 3 Konstytucji nie będzie mógł już Sejm projektu, który napowrót do niego wró-

cił, uchwalić, skoro powołany ustęp przepisów Konstytucji tyczy się tylko proponowanych zmian przez Senat a nie w zupełności przez Senat odrzuconego projektu ustawy (Rostworowski). W następstwie tego wyznaczony wspomniany czasokres, z drugiej strony brak postanowień w samej Konstytucji dla ustaw o wyjątkowych rozmiarach, może w skutku swoim w znacznej mierze ubezwładnić wielką pracę kodyfikacyjną Komisji Kodyfikacyjnej.

Rzecz ta winna być wziętą pod poważną rozwagę. Gdy usunięcie trudności przy obradach Sejmu niekrępowanego żadnym terminem co do obrad nad projektami, może nastąpić we formie projektu o obradach nad projektami ustaw o wielkich rozmiarach, to natomiast przy obradach w Senacie terminy ustawą oznaczone tworzą przeszkody znacznie trudniejsze do usunięcia.

Czyż, pragnąc te trudności usunąć, nie można uważać pierwszego czasokresu dni 30 do oświadczenia się Senatu w myśl art. 35 Konstytucji za termin zawity, a w drugim przypadku za termin t. zw. administracyjny. Jeżeli tak, to wówczas ustawa o obradach nad projektami o wielkich rozmiarach mogłaby wprowadzić przepisy, kiedy wyjątkowo możnaby ten termin administracyjny przedłużyć.

W ten sposób trudność byłaby do usunięcia bez zmiany przepisów o Konstytucji.

Oba zagadnienia polegają na interpretacji postanowień Konstytucji, oba nie wymagają dla swego rozwiązania nadwerężenia podstaw Konstytucji, a tem samem nie są uwagami *de lege ferenda.* To było myślą przewodnią przy wyborze zagadnień na tle postanowień Konstytucji.

Artykuł 11.

Sejm składa się z posłów, wybranych na lat pięć, licząc od dnia otwarcia Sejmu, w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośredniem, równem i stosunkowem.

Artykuł 12.

Prawo wybierania ma każdy obywatel polski bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 21, używa w pełni praw cywilnych i zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw. Prawo głosowania może być wykonywane tylko osobiście. Wojskowi w służbie czynnej nie mają prawa głosowania.

Artykuł 13.

Prawo wybieralności ma każdy obywatel, mający prawo wybierania do Sejmu, nie wyjmując wojskowych w służbie czynnej, niezależnie od miejsca zamieszkania, o ile ukończył lat 25.

Artykuł 14.

Nie mogą korzystać z prawa wyborczego obywatele, skazani za przestępstwa, które określi ordynacja wyborcza, jako pociągające za sobą czasową lub stałą utratę prawa wybierania, wybieralności, a także piastowania mandatu poselskiego.

Artykuł 15.

Państwowi urzędnicy administracyjni, skarbowi i sądowi nie mogą być wybierani w tych okręgach, w których pełnią swą służbę. Przepis ten nie dotyczy urzędników, pełniących swą służbę przy władzach centralnych.

Artykuł 16.

Pracownicy państwowi i samorządowi, z chwilą wyboru na posła, otrzymują na czas trwania mandatu poselskiego urlop. Przepis ten nie dotyczy ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni.

Lata, spędzone na wykonaniu mandatu poselskiego, liczą się do lat służby.

Artykuł 17.

Poseł, obejmujący płatną służbę państwową, traci mandat; przepis ten nie dotyczy powołania na stanowiska ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni.

Artykuł 18.

Bliższe postanowienia o wyborach posłów do Sejmu określi ordynacja wyborcza.

Artykuł 19.

Sejm sprawdza ważność wyborów niezaprotestowanych. O ważności wyborów zaprotestowanych rozstrzyga Sąd Najwyższy.

Artykuł 20.

Posłowie są przedstawicielami całego narodu i nie są krępowani żadnemi instrukcjami wyborców.

Posłowie składają na ręce Marszałka wobec Izby następujące ślubowanie:

„Ślubuję uroczyście, jako poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, wedle najlepszego mego rozumienia i zgodnie z sumieniem, rzetelnie pracować wyłącznie dla dobra Państwa Polskiego, jako całości“.

Patrz opinję Szerera M. wyżej str. 69.

Artykuł 21.

Posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie, lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonania mandatu poselskiego, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Za przemówienia i odezwania się tudzież manifestacje w Sejmie posłowie odpowiadają tylko przed Sejmem. Za naruszenie prawa osoby trzeciej mogą być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej, o ile władza sądowa uzyska na to zezwolenie Sejmu.

Postępowanie karno-sądowe, karno-administracyjne lub dyscyplinarne, wdrożone przeciw posłowi przed uzyskaniem mandatu poselskiego, ulegnie na żądanie Sejmu zawieszeniu aż do wygaśnięcia mandatu.

Bieg przedawnienia przeciw posłowi w postępowaniu karnem ulega przerwie na czas trwania mandatu poselskiego.

Przez cały czas trwania mandatu posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, ani pozbawieni wolności bez zezwolenia Sejmu. W wypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego przytrzymanie jest niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa, władza sądowa ma obowiązek bezzwłocznego zawiadomienia o tem Marszałka Sejmu dla uzyskania zezwolenia Sejmu na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Marszałka przytrzymany musi być niezwłocznie uwolniony.

Patrz opinję prof Starzyńskiego wyżej str. 27.

Prof. Reinhold Józef: Uwięzienie posła a Konstytucja.

(Źródła prawne. — Stanowisko dekretu. — Kategoryczny zakaz uwięzienia posła wedle ustawy. Interpretacja Sądu Najwyższego. — Stanowisko Konstytucji; różnica między stanowiskiem Konstytucji i dekretu. — Stosunek dekretu, ustawy i Konstytucji pod względem mocy obowiązującej).

Ustawodawstwo polskie normowało w stosunkowo krótkim czasie trzy razy kwestję, czy, względnie pod jakiemi warunkami można posła

pozbawić wolności, a za każdym razem odpowiedź na to pytanie wypadała inaczej.

Najpierw zajmował się tem pytaniem dekret w przedmiocie nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego z dnia 7. lutego 1919, poz. 178. Dz. pr. p. p. Nr. 14., następnie traktuje o niem ustawa o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego z dnia 8 kwietnia 1919 r. poz. 263. Dz. pr. p. p. Nr. 31., wreszcie poświęca tej kwestji konstytucja z 17 marca 1921 artykuł 21.

Zestawienie postanowień wymienionych źródeł prawnych przedstawia się następująco:

Dekret z 7. II. 1919. art. 2. ustęp pierwszy.	**Ustawa z 8. kwietnia 1919. art. 2. ust. 1.**	**Konstytucja z 17. marca 1921 art. 21. ustęp ostatni.**
W ciągu sesji Sejmu Ustawodawczego członkowie Sejmu nie mogą być pozbawieni wolności, ani też postępowanie karne nie może być przeciwko nim wdrażane bez uprzedniej zgody Sejmu, o ile nie będą schwytani na gorącym uczynku. W tym wypadku władza sądowa uwiadomi niezwłocznie prezydjum Sejmu. Sejm może zażądać bezzwłocznego uwolnienia niezależnie od tego, czy uwięzienie nastąpiło podczas sesji, czy przed jej rozpoczęciem.	Przez cały czas trwania Sejmu Ustawodawczego posłowie nie mogą być w żadnym wypadku pozbawieni wolności.	Przez cały czas trwania mandatu posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, ani pozbawieni wolności bez zezwolenia Sejmu. W wypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego przytrzymanie jest niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa. władza sądowa ma obowiązek bezzwłocznego zawiadomienia o tem Marszałka Sejmu dla uzyskania zezwolenia Sejmu na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Marszałka przytrzymany musi być niezwłocznie uwolniony.

Cytowane postanowienia, zapewniające posłowi wyższą ochronę wolności osobistej, odnoszą się do jego działalności, leżącej poza wykonywaniem zawodu, a zatem normują przywilej w odniesieniu do działalności n i e z a w o d o w e j [1]).

---

[1]) Jest to przywilej »w zakresie procedury karnej«. Ob. wyczerpującą rozprawę Krzymuskiego: Nietykalność poselska i prawo karne (Przegląd prawa i administracji, 1898).

Dekret przyjmuje stanowisko systemu francusko-belgijskiego; zasadniczo żąda uprzedniej zgody Sejmu na pozbawienie posła wolności, wyjątkowo, t. j. w razie schwytania na gorącym uczynku, dopuszcza możność uwięzienia posła, które na żądanie Sejmu władza sądowa może uchylić.

Natomiast ustawa zawiera kategoryczny zakaz (w żadnym wypadku) aresztowania posła przez czas trwania Sejmu Ustawodawczego. Zakaz ten wynika:

a) z brzmienia ustawy, gdyż zaprawdę ustawodawca nie mógł w sposób bardziej stanowczy wyrazić swej woli, niż przez użycie słów »w żadnym wypadku«;

b) z woli ustawodawcy, wyrażonej w uzasadnieniu ustawy (Druk. Nr. 325), by zapomocą nowej ustawy o nietykalności poselskiej uchylić niedostateczny i wadliwie ten przedmiot normujący dekret, w którym nietykalność osobistej wolności członków Sejmu Ustawodawczego jest ujęta w zbyt ciasne granice, tudzież, aby zadość uczynić konieczności rozszerzenia i silniejszego utrwalenia prawa nietykalności poselskiej;

c) z motywów szczegółowych do artykułu drugiego ustawy, które brzmią: »Podnieść należy, że na podstawie ustępu pierwszego tego artykułu osoba aresztowana z chwilą powołania jej do wykonywania mandatu w miejsce zmarłego lub ustępującego posła ma być bezwarunkowo wypuszczona na wolność i na to nie potrzeba osobnego żądania Sejmu.

Natomiast na wypadek, gdy postępowanie karne lub dyscyplinarne wdrożono przeciw posłowi przed uzyskaniem mandatu poselskiego, ustawa wyraźnie przewiduje w ustępie trzecim artykułu drugiego, iż postępowanie to »winno być na żądanie Sejmu zawieszone, aż do wygaśnięcia tegoż mandatu« Ustawa rozróżnia zatem ściśle, zgodnie z ustawodawstwem zagranicznem i zgodnie z dekretem między wdrożeniem postępowania a pozbawieniem wolności (*poursuivre — arrêter*, zur Untersuchung ziehen, gerichtlich verfolgen — verhaften); gdy zatem aresztowanie posła jest wykluczone, a zatem uzyskanie mandatu samo przez się uchyla areszt wybranego posłem, to wdrożenie postępowania karnego przeciw posłowi ustawa dopuszcza za zgodą Sejmu, a zatem konsekwentnie wdrożone przeciw posłowi przed uzyskaniem mandatu postępowanie nie podlega wstrzymaniu przez samo uzyskanie mandatu, lecz dopiero na skutek żądania Sejmu.

Ta interpretacja ustawy nie jest wszelako powszechnie przyjęta. Oto Sąd najwyższy na ogólnem zebraniu z 27 stycznia 1921, orzekł na wniosek Ministra Sprawiedliwości, mający na celu usunięcie wątpliwości, wyłaniających się na tle wykładni ustawy po myśli art. 3. ust.

a. dekretu z 8. lutego 1919 poz. 199. Dz. pr., że przepis ustępu 1. art. 2. ustawy z 8. kwietnia 1919, (Dz. pr. Nr. 31. poz. 263), nie przeszkadza zastosowaniu przez władze sądowe aresztu tymczasowego i wykonaniu kary pozbawienia wolności w sprawach, w których Sejm wyraził zgodę na ściganie danego posła. (Por. Orzecznictwo Sądów polskich, Tom I, zeszyt 7. Nr. 278).

Należy niezaprzeczenie uznać ważność i znaczenie tej enuncjacji Sądu Najwyższego dla praktycznego stosowania ustawy; trudno jednak w równej mierze uznać wartość i moc wewnętrzną argumentów, przytoczonych na poparcie tego poglądu. Orzeczenie bowiem za punkt wyjścia obiera »zasadnicze pytanie, czy zastrzeżona w ustawie z 8. kwietnia 1919 r. nietykalność poselska ma iść tak daleko, iżby pomimo uchwalonej przez Sejm zgody na wdrożenie przeciwko posłowi dochodzenia sądowo-karnego, uniemożliwiała prawidłowy bieg tego postępowania przez bezwzględny zakaz tymczasowego uwięzienia posła...?« W odpowiedzi na to pytanie powołują się motywy orzeczenia na »ten zasadniczy wzgląd«, że »twierdząca odpowiedź na powyższe pytanie przeobraziłaby nietykalność poselską w zupełne w stosunku do posłów sejmowych sparaliżowanie mocy ustaw karnych i działalności władz sądowych, nawet w razach, w których Sejm uznał potrzebę ścigania posła na drodze sądowej«. W toku dalszej argumentacji stara się orzeczenie wykazać niedopuszczalność twierdzącej odpowiedzi i ze stanowiska celowości i wymagań życiowych. Obok tych momentów posługuje się orzeczenie i wykładnią logiczną [1]) i historyczną, by dojść do znanego rezultatu, przyczem uważa za stosowne zastrzec się przeciw ewentualnemu zarzutowi, że tego rodzaju wykładnia »bynajmniej nie odbiera »w żadnym wypadku« znaczenia, lecz jedynie sprowadza je do »właściwego łożyska«.

Powołane orzeczenie jest charakterystycznym wzorem wykładni, zmierzającej do stwierdzenia treści ustawy takiej, jaką być powinna, a nie tej, jaką jest. Interpretator tłómaczy ustawę pod kątem widzenia zgóry obranej wartości; przystępując bowiem do tłumaczenia ustawy ma już zgóry urobiony sąd o jej treści, a rezultat wykładni musi pokrywać się z tym sądem. Innemi słowy, orzeczenie jest wyrazem

---

[1]) Punkt ciężkości wykładni logicznej stanowi teza, że zgoda Sejmu na ściganie posła obejmuje *implicite* zgodę na areszt tymczasowy i na wykonanie kary pozbawienia wolności. Teza ta zapoznaje jednak, że wszystkie współczesne ustawodawstwa ściśle rozróżniają między zezwoleniem ciała ustawodawczego na ściganie, a zezwoleniem na aresztowanie swego członka, tudzież, że różnicę tę znał ustawodawca polski, przystępując do dekretu, »niedostatecznego i wadliwie przedmiot normującego«, że zatem z całą świadomością wykluczył uwięzienie posła, nawet za zgodą Sejmu.

woli, a nie poznania. Nic też dziwnego, że tego rodzaju interpretacja ma jedynie wartość subjektywnego poglądu, nigdy zaś nie prowadzi do powszechnie obowiązującego ustalenia treści ustawy.

Konstytucja rozróżnia między aresztem a przytrzymaniem posła. Aresztowanie posła, czyto w formie procesowego środka zapobiegawczego (areszt śledczy), czy też dla wykonania orzeczonej kary, jest przez cały czas trwania mandatu bez zezwolenia Sejmu niedopuszczalne. Natomiast w wypadku schwytania posła na gorącym uczynku [1]) dozwala Konstytucja na przytrzymanie posła, jeżeli

1) idzie o zbrodnię pospolitą,

2) przytrzymanie jest niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie

3) dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa.

Naogół Konstytucja zbliża się raczej do stanowiska dekretu, niż ustawy; wszelako zachodzi między dekretem a Konstytucją istotna różnica. Przedewszystkiem Konstytucja nie poprzestaje na samym fakcie ujęcia na gorącym uczynku, lecz żąda zaistnienia innych warunków dla »przytrzymania« posła; gdy dekret zna zwyczajny przypadek schwytania na gorącym uczynku, Konstytucja wprowadza kwalifikowany przypadek ujęcia *in flagranti*. Dalsza zasadnicza różnica między dekretem a Konstytucją objawia się w skutkach prawnych schwytania posła na gorącym uczynku.

Wedle dekretu, poseł schwytany na gorącym uczynku traci swój przywilej: sąd mógł w tym wypadku wdrożyć postępowanie karne i orzec areszt śledczy przeciw posłowi, bez zasięgnięcia zezwolenia Sejmu. Uwiadomienie prezydjum Sejmu, nakazane w dekrecie, ma służyć Sejmowi jedynie do korzystania z przysługują-

---

[1]) Określenie ustawowe pojęcia *crimen flagrans* zawiera n. p. art. 41. *Code d'instruction criminelle*:

Le délit qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre, est un flagrant délit.

Seront aussi réputés flagrant délit les cas où le prévenu est porsuivi par la clameur publique, et celui où le prévenu est trouvé saisi d'effets, armes, instruments ou papiers faisant présumer qu'il est auteur ou complice, pourvu que ce soit dans un temps voisin du délit.

Ustęp drugi tego artykułu rozszerza pierwotne pojęcie »gorącego uczynku«: *dum fit, deprehenditur*. Utarte jest pojęcie albo bezpośredniego schwytania w chwili popełnienia czynu, albo ścigania aż do ujęcia, tak, by zmysłami stwierdzony bezpośredni związek między sprawcą a czynem okazywał się niewątpliwym. Wszelako przy obecnym stanie naszego ustawodawstwa mogą wyłonić się pewne różnice w poglądach na to pojęcie, czerpiące swe uzasadnienie z ustawodawstwa dzielnicowego. To samo tyczy się pojęcia zbrodni pospolitej w przeciwstawieniu do zbrodni politycznej.

cego mu prawa do żądania, by aresztowanego posła uwolniono i postępowanie karne przeciw niemu wdrożone wstrzymano przez czas sesji Sejmu.

Natomiast wedle Konstytucji i kwalifikowany przypadek schwytania posła na gorącym uczynku nie pozbawia go bynajmniej przywileju nietykalności. Sąd nie może i w tym wypadku ani wdrożyć postępowania karnego, ani orzec aresztu śledczego przeciw posłowi bez zezwolenia Sejmu. Władza sądowa (nigdy władza polityczna!) zarządza jedynie przytrzymanie posła, które ma charakter specyficznego środka zabezpieczającego co do osoby; wszelkie akty ścigania sądowego, a zatem n. p. i przesłuchanie przytrzymanego posła w charakterze obwinionego, są bez uprzedniego zezwolenia Sejmu niedopuszczalne. Bezzwłoczne zawiadomienie Marszałka Sejmu nie ma jedynie charakteru informacji, jak wedle dekretu, lecz służy wyjednaniu zezwolenia na ściganie karne i na areszt (śledczy)[1].

Rozwój naszego ustawodawstwa w kwestji aresztowania posła nie tworzy bynajmniej — jak to mylnie twierdzono[2]) — jednolitej linji: dekret przejmuje stanowisko ustawodawstwa francusko-belgijskiego, natomiast ustawa wprowadza kategoryczny zakaz aresztowania posła, a Konstytucja wraca naogół do stanowiska dekretu, wprowadzając jednak zasadniczą korekturę, która służy rozszerzeniu i utrwaleniu przywileju nietykalności poselskiej. Co do konieczności wzmocnienia tego przywileju mogą zdania być podzielone. Wszak przywilej ten, który swe powstanie zawdzięcza rewolucji i doktrynie, dziś słusznie za anachronizm uznać należy; uzasadnienie przywileju bowiem jedynie na braku zaufania do władzy sądowej oprzeć można[3]). Z drugiej strony wszelka próba uchylenia tego przywileju i zrównania posłów z innymi obywatelami na punkcie ochrony wolności osobistej

---

[1]) Zgodnie Jaworski: Konstytucja z dnia 17 marca 1921. (Prawa państwa polskiego, Zeszyt II. a.), 163: »Działalność niezawodowa poselska jest pod ochroną większości sejmowej, o ile mogę ocenić, bez wyjątku!«

[2]) Por. Starzyński w uwagach do orzeczenia Sądu Najwyższego (Orzecznictwo Sądów polskich, Tom pierwszy, Zeszyt 7, Str. 255). Argument Starzyńskiego, że »tenże sam Sejm ustawodawczy, który później uznał w Konstytucji możność przytrzymania posła, nie miał zamiaru w ustawie z 8 kwietnia 1919 zasadniczo wykluczać aresztowania posła«, nie przekonywa. Jeżeli bowiem ustawodawca kilkakrotnie normuje tę samą materję, to czyni to raczej dlatego, że zmienia swój »zamiar prawodawczy«, niż dlatego, by dać wyraz jednolitości tego zamiaru.

Trafne uwagi zawiera rozprawka A. Jendla: »Areszt śledczy a nietykalność poselska« w Przeglądzie sądowym, Rok II. Nr. 12. Str. 12—16.

[3]) Por. n. p. Weismann, Die straf-processuale Privilegierung gesetzgebender Versammlungen, w czasopiśmie Liszta, T. 9. Str. 421.

może wywołać nieufność w zamiary rządu i nie rokuje zgoła widoków powodzenia. Są to jednak rozważania prawno-polityczne, które wychodzą poza zakres naszej pracy, a które — co ponownie podkreślić należy — muszą pozostać bez wpływu na ustalenie treści ustawy, o które jedynie nam idzie.

Wkońcu stwierdzić należy, że ustawa z 8. kwietnia 1919 uchyliła dekret z 7. lutego 1919., a art. 21. Konstytucji wstąpił w miejsce artykułu pierwszego i drugiego ustawy o nietykalności członków Sejmu ustawodawczego. Stwierdzenie to, wynikające z ogólnej zasady *lex posterior derogat priori*, nie jest zbyteczne, skoro co do tej kwestji mogły się wyłonić wątpliwości.

Że ustawa uchyliła dekret, to wynika już z jej treści: z dwu źródeł prawnych, normujących tę samą materję, obowiązujące jedynie późniejsze. Zresztą Sejm uchylił dekret, przyjmując wniosek komisji prawniczej, by

»1) uchylić dekret Naczelnika Państwa z dnia 7. lutego r. b. Nr 178. dz. p. p. wydany w przedmiocie nietykalności członków Sejmu ustawodawczego;

2) uchwalić załączony projekt ustawy tegoż samego przedmiotu tyczący«. (Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Druk. Nr. 325 [1]).

Po myśli art. 126. Konstytucji art. 21. uzyskał moc obowiązuje z dniem ogłoszenia Konstytucji, skoro urzeczywistnienie postanowień tego artykułu nie zawisło od wydania odpowiednich ustaw. Z chwilą zaś wejścia w życie tego artykułu, utraciły odpowiednie artykuły ustawy z 8. kwietnia 1919. moc obowiązującą w myśl wspomnianej zasady interpretacyjnej co do mocy obowiązującej dwu źródeł prawnych, tyczących się tego samego przedmiotu.

---

[1]) Okazało się jednak, że wzmianka o uchyleniu dekretu w ustawie byłaby pożądaną dla usunięcia wątpliwości. Zadanie to musiało spełnić Ministerstwo Sprawiedliwości w okólniku z 9 czerwca 1920. zwróconym do wszystkich Sądów i urzędów prokuratorskich (Dziennik urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 30. czerwca 1920. Nr. 5—6), w którym widzi się zniewolone do udzielenia między innemi następującego wyjaśnienia: »Przepisy o nietykalności członków Sejmu ustawodawczego objęte są ustawą z dnia 8 kwietnia 1919. Nr. 263. dz. pr. Odmienne nieco poprzednie postanowienia z dnia 7. lutego 1919. Nr. 178 dz. pr. utraciły swą moc obowiązującą, i dlatego w żadnym wypadku nie mogą być stosowane«.

Artykuł 22.

Poseł nie może na swoje ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych ani otrzymywać od Rządu koncesyj lub innych korzyści osobistych.

Poseł nie może również otrzymywać od Rządu żadnych odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych.

Artykuł 23.

Poseł nie może być redaktorem odpowiedzialnym.

Artykuł 24.

Posłowie otrzymują diety w wysokości, regulaminem określonej, i mają prawo bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacji dla podróży po całym obszarze Rzeczypospolitej.

Artykuł 25.

Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm i Senat.

Sejm winien być zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów i corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną celem uchwalenia budżetu, stanu liczebnego i poboru wojska, oraz innych spraw bieżących.

Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Sejm w każdym czasie na sesję nadzwyczajną wedle własnego uznania, a winien to uczynić na żądanie $^1/_3$ ogółu posłów w ciągu dwóch tygodni.

Inne wypadki zebrania się Sejmu na sesję nadzwyczajną określa Konstytucja.

Odroczenie wymaga zgody Sejmu, jeżeli ma być w ciągu tej samej sesji zwyczajnej powtórzone, lub jeżeli przerwa ma trwać dłużej, niż 30 dni.

Sejm, zwołany w październiku na sesję zwyczajną, nie może być zamknięty przed uchwaleniem budżetu.

Artykuł 26.

Sejm może się rozwiązać mocą własnej uchwały, powziętej większością $^2/_3$ głosów, przy obecności połowy ustawowej liczby posłów.

Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm za zgodą $^3/_5$ ustawowej liczby członków Senatu.

Równocześnie w obu wypadkach z samego prawa rozwiązuje się Senat.

Wybory odbędą się w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania; termin ich będzie oznaczony bądź w uchwale Sejmu, bądź w orędziu Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu.

Artykuł 27.

Posłowie wykonywają swe prawa i obowiązki poselskie osobiście.

Artykuł 28.

Sejm wybiera ze swego grona Marszałka i jego zastępców, sekretarzy i komisje.

Mandaty Marszałka i jego zastępców trwają po rozwiązaniu Sejmu aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu.

Artykuł 29.

Sposób i porządek obrad sejmowych, rodzaj i ilość komisyj, liczbę wicemarszałków i sekretarzy, prawa i obowiązki Marszałka — określa regulamin sejmowy.

Marszałek mianuje urzędników sejmowych, za których działania odpowiada przed Sejmem.

Artykuł 30.

Posiedzenia Sejmu są jawne. Na wniosek Marszałka, przedstawiciela Rządu lub 30 posłów może Sejm uchwalić tajność posiedzenia.

Artykuł 31.

Nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za zgodne z prawdą sprawozdanie z jawnego posiedzenia Sejmu i komisji sejmowej.

Artykuł 32.

Do prawomocności uchwał potrzebna jest zwykła większość głosów przy obecności przynajmniej $^1/_3$ ogółu ustawowej liczby posłów, o ile inne przepisy Konstytucji nie zawierają odmiennych postanowień.

Artykuł 33.

Posłowie mają prawo zwracać się z interpelacjami do Rządu bądź do poszczególnych ministrów w sposób, regulaminem przepisany. Minister ma obowiązek udzielić odpowiedzi ustnie lub pisemnie w terminie nie dłuższym, niż 6 tygodni, albo w umotywowanem oświadczeniu usprawiedliwić brak rzeczowej odpowiedzi. Na żądanie interpelantów odpowiedź musi być Sejmowi zakomunikowana. Sejm może odpowiedź Rządu uczynić przedmiotem dyskusji i uchwały.

Artykuł 34.

Sejm może wyłaniać i naznaczać do zbadania poszczególnych spraw nadzwyczajne komisje z prawem przesłuchiwania stron interesowanych oraz wzywania świadków i rzeczoznawców. Zakres działania i uprawnień tych komisyj uchwala Sejm.

Artykuł 35.

Każdy projekt ustawy, przez Sejm uchwalony, będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia. Jeżeli Senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów — Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy. Na wniosek Senatu Prezydent Rzeczypospolitej może zarządzić ogłoszenie ustawy przed upływem 30 dni.

Jeżeli Senat postanowi projekt, uchwalony przez Sejm, zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu powyższych 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić Sejmowi z proponowanemi zmianami.

Jeżeli Sejm zmiany, przez Senat proponowane, uchwali zwykłą większością albo odrzuci większością $^{11}/_{20}$ głosujących — Przezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu, ustalonem ponowną uchwałą Sejmu.

Patrz opinję prof. Kutrzeby podaną w części ogólnej pod II, 3.
Patrz opinję prof. Starzyńskiego wyżej str. 22 n.

Prof. Wróblewski Stanisław.

Otrzymawszy od Sz. Redakcji zaszczytne wezwanie, zwrócone »do szeregu najwybitniejszych prawników i polityków«, nie myślałem zrazu zabierać głosu. Sz. Redakcji zależy na uwagach do naszej Kon-

stytucji; otóż nowoczesnego prawa publicznego nie znam dość gruntownie, by móc o niem pisać jako prawnik, a chcąc ocenić Konstytucję z stanowiska politycznego, t. zn. z punktu widzenia pewnego stronnictwa, trzeba choć do jednego należeć. Z poczucia jednak sumienności wziąłem do ręki ów nr. 44 dz. ustaw, po który już dawno nie sięgałem, a przy przeglądaniu go — bez zamiaru wyszukania materjału na artykuł — nasunęły mi się podane niżej refleksje. Nie mają one nic wspólnego ani z prawem, ani z tem, co się zazwyczaj nazywa »polityką«; Szanowna Redakcja oceni najlepiej, czy mimo to mogą zainteresować czytelników.

Chodzi o Senat. Że główną i zasadniczą jego funkcją jest udział w ustawodawstwie, nie potrzeba chyba dowodzić; przy wyborze Prezydenta głosy senatorów niewiele wpłyną na wynik, bo »proporcja« będzie naogół taka sama, jak w Sejmie, udział Senatu przy tworzeniu Trybunału Stanu ma znaczenie równie małe, jak i Trybunał Stanu, a harakiri z art. 26 praktycznie w grę nie wchodzi. Nie ze względu na te rzadkie występy powołano Senat do życia; właściwem jego zadaniem jest spełnić pewną rolę przy stanowieniu praw. Jakaż to rola? Nie można jej nazwać współtwórczą, skoro ustawa może przyjść do skutku wbrew jednomyślnej uchwale Senatu; może ona tedy polegać tylko na tem, że zapomocą Senatu wolę, wyrażoną w uchwalonym przez Sejm projekcie, poddaje się pewnej próbie. Próba taka da się pomyśleć w bardzo rozmaitych kierunkach; może np. chodzić o zgodność projektu z Konstytucją, o jego wartość z punktu widzenia techniki ustawodawczej, o przekonanie się, czy treść projektu odpowiada istotnej woli społeczeństwa. Jeżeli jednak odczytamy raz jeszcze przepisy Konstytucji o Sejmie i Senacie, dojść musimy do wniosku, że ta próba, którą się pragnie przeprowadzić, nakazując projektowi przejść przez Senat, nie da się pogodzić z żadnem z powyższych określeń. Zgodność z Konstytucją, czy wartość techniczną projektu, musieliby w każdym razie badać fachowcy — w każdym razie, t. zn. nawet wtedy, gdyby się Sejm uznało za więcej fachowy, pozwalając mu przejść do porządku nad orzeczeniem fachowców; tymczasem sposób tworzenia Senatu nie daje żadnej gwarancji, że będzie on zdolny do fachowej oceny. Sposób ten godzi się natomiast bardzo dobrze z myślą, że próba Senatu to próba zgodności woli Sejmu z wolą społeczeństwa; wszak Senat wychodzi z takich samych wyborów, jak Sejm, a art. 2 Konst. nazywa go wyraźnie organem Narodu w zakresie ustawodawstwa. Za takiem pojmowaniem przemawia i ta okoliczność, że w razie wyraźnej lub milczącej zgody Senatu projekt, uchwalony przez Sejm, staje się ustawą; mimo tego jednak wola Senatu w Konstytucji nie da się zd. m. wytłumaczyć z tego punktu widzenia. By ją zobaczyć w właściwem świe-

tle, trzeba oświetlić przedewszystkiem tę stronę, z której stosunek Sejmu i Senatu rysuje się najostrzej, trzeba zatem oglądnąć dokładnie przypadek, gdy między uchwałami tych organów zachodzi sprzeczność, bo tu myśl twórców Konst. występuje z większą wyrazistością. Gdyby według tej myśli projekt Sejmu miał istotnie dopiero po przejściu przez Senat uchodzić za wyraz woli ogółu, przepisy Konst. musiałyby przypadek powyższy rozstrzygnąć inaczej, niż to czynią. Traktując Senat jako czynnik równorzędny, należałoby przyjąć zasadę, że niema ustawy bez zgody Senatu; jeżeli się zaś juniorów uważa za organ, lepiej wyczuwający tętno życia społecznego, to przecież, skoro Senat odrzucił projekt Sejmu, skoro stąd powstaje wątpliwość, czy Sejm był z społeczeństwem w zgodzie, musiałoby się dla usunięcia wątpliwości wymagać co najmniej tyle, aby przy ponownej uchwale Sejmu napięcie energji ustawodawczej utrzymało się *in statu quo*. Tymczasem Konstytucja żąda wprawdzie, aby w tym przypadku ponowna uchwała Sejmu zapadła większością $^{11}/_{20}$ głosujących; z tego wynika jednak, że wola Sejmu staje się prawem, choć np. przy pierwszej uchwale za projektem głosowało 400 posłów, przy drugiej — może właśnie pod wpływem stanowiska Senatu — tylko 250. Gdyby istotnie, odsyłając pierwszą uchwałę do Senatu, chciano wypróbować jej zgodność z wolą Narodu, musiałoby się po przebiegu próby stwierdzić, że projekt jej nie wytrzymał; sprawa jest teraz — nie biorąc zupełnie w rachubę votum Senatu — więcej wątpliwa, niż wtedy, kiedy się zaczynała próba.

Stąd wynika, że według myśli twórców Konstytucji nie chodziło bynajmniej o próbę w tym kierunku; problem został ujęty z całkiem innej strony. Chodzi poprostu o sprawdzanie zapomocą Senatu, czy Sejm przy pierwszej uchwale wiedział, co robi, czy zdawał sobie sprawę, z doniosłości swego głosowania, o próbę, że tak powiem, subjektywną. Jeżeli po pewnym przeciągu czasu uchwałę powtórzy, wszystko jest w porządku: wola jego staje się prawem. Z tego punktu widzenia rozstrzygnienie, które przed chwilą wydawało się dziwacznem, tłumaczy się doskonale. Choć większość w Sejmie stopniała, droga przez Senat spełniła swoje zadanie, bo doprowadziła do stwierdzenia, że wola Sejmu jest dostatecznie wytrzymała, że mimo przeszkód pozostała wolą większości. Jeżeli czytelnika razi zwrot, że Sejm mógłby wogóle nie wiedzieć, co robi, może tę samą rzecz określić inaczej, np. w ten sposób, że Konstytucja pragnie sprawdzić, czy wola Sejmu wytrzyma próbę czasu; będzie to tylko różnica wyrażenia. Pewnem pozostanie w każdym razie, że przez Senat nie bada się ilości energji ustawodawczej, zawartej w uchwale Sejmu, bo wówczas spadek liczby głosów musiałby wykluczyć przemianę projektu w ustawę, lecz sprawdza się jakość tej

energji, jej niewrażliwość na późniejsze refleksje czy na upływ czasu. Skoro ten egzamin wypadł pomyślnie, kandydat »zdał«; nic nie szkodzi, że Senat dał mu stopień niedostateczny.

Że się wolę Sejmu poddaje próbie czasu, uważam za myśl szczęśliwą. Przy określonym Konstytucją sposobie wyborów poważna część wybrańców nie będzie posiadała, delikatnie mówiąc, dostatecznego wyrobienia politycznego; nie są więc wykluczone pomyłki takie, że sam Sejm rad będzie je naprawić. Wobec tego ukształtowanie procederu ustawodawczego w taki sposób, że Sejm miałby zastrzeżoną konstytucyjnie możność rozwagi i cofnięcia się po rozwadze, wydaje mi się najzupełniej usprawiedliwionem; idące w tym kierunku przepisy regulaminu, który każdej chwili łatwo zmienić, nie zastąpią oczywiście gwarancji konstytucyjnej. Jeżeli jednak taką była istotnie intencja twórców Konstytucji, wówczas musi nasunąć się pytanie dalsze, czy dla urzeczywistnienia jej wybrano właściwe środki?

Zdaniem mojem nie. Zamiast dostosować dokładnie środek do celu, wprowadzono sposób postępowania, który w jednych przypadkach, — tam, gdzie odnosi zamierzony skutek — razi dysproporcją między siłą, jakiej się używa, a wynikiem, jaki się chce wywołać, w innych zaś nie odnosi skutku. Jeżeli Senat zatwierdzi uchwałę Sejmu, mamy ustawę, która nie przeszła wymaganej próby. Na gruncie przepisów Konstytucji stosunek sił w Senacie nie może różnić się istotnie od stosunku sił w Sejmie; złudzeniem również byłoby mniemać, że z tego czy owego stronnictwa członkowie wybitniejsi wejdą raczej do Senatu, niż do Sejmu. Konstytucja wychodzi z założenia, że zgodność uchwał Sejmu i Senatu wszelką dalszą próbę czyni zbędną, że w tym przypadku — tylko w tym — wolę Senatu trzeba traktować na serjo i uznać w niej wyraz Narodu. Zdaniem mojem przypuszczać raczej należy, że te same nastroje, które spowodowały nierozważną uchwałę Sejmu, w wyższym jeszcze stopniu działać będą na emerytów politycznych w Senacie, którzy widzą nadto, że ich opór według Konstytucji niewiele zaważy na szali; uchwała Sejmu będzie zatwierdzona i stanie się prawem, choć może sam Sejm, po ochłonięciu, byłby chętnie zmienił zdanie. Teoretycy psychologji gromadnej mogą zarzucić, że nawet wówczas, gdyby się Sejm rozdzieliło na połowy i w każdej połowie utrzymało bez zmiany stosunek liczebny stronnictw, oddzielne obrady każdej połowy mogą mimo to do odmiennych doprowadzić wyników. Prawdziwości tego spostrzeżenia nie myślę kwestjonować: co więcej, wyznaję, że myśl zużytkowania go przy konstytucyjnem określeniu stosunku Sejmu do Senatu i dziś jeszcze wydaje mi się godną uwagi. Chcąc je atoli zużytkować, musiałoby się zd. m. rozluźnić węzły, łączące tak ściśle Senat z Sejmem i czyniące zeń zmniejszoną odbitkę Sejmu. Środkiem

do tego mogłaby być inna organizacja wyborów do obu ciał, a jeżeli się tej kwestji nie chce dotykać, wystarczyłoby zd. m. wprowadzić różnicę co do czasu trwania mandatu, n. p. w Sejmie lub w Senacie odnawianie częściowe. Gdyby się w taki lub inny sposób uniezależniło skład Senatu od składu Sejmu, możnaby w praktyce spróbować owego prawidła psychologicznego. Dopóki tego nie zrobiono, szanse rozbieżności uchwał wydają mi się zbyt małe, by mogły realnie wchodzić w rachubę. Trzeba je pozostawić teorji, w praktyce zaś liczyć się z tem, iż zazwyczaj Senat pójdzie za Sejmem w tempie nadanem przez Sejm, nie kusząc się bynajmniej o zostawienie Sejmowi sposobności do rozwagi.

Jeżeli — wyjątkowo — Senat odrzucił projekt Sejmu, próba wytrzymałości dokonywa się normalnie; czy jednak do zapewnienia prawidłowego jej przebiegu Senat jest wogóle potrzebny? Mojem zdaniem wystarczyłoby nawiązać do *trinum nundinum*, więc n. p. umieścić w Konstytucji przepis, że między drugiem a trzeciem czytaniem musi upłynąć określony przeciąg czasu. Działałby on z nierównie większą precyzją, bo nie darowałby próby i tym ustawom, które według Konstytucji ogromnie łatwo wymkną się z pod niej, dzięki zgodności Sejmu i Senatu. Prawda, mogą zajść przypadki, w których dyspensa okaże się potrzebną; tej potrzebie możnaby jednak uczynić zadość, przewidując skrócenie czasu próby przez uchwałę odpowiednio wysoko kwalifikowanej większości Sejmu. Dyspensa nie byłaby wówczas zjawiskiem codziennem, podczas gdy Konstytucja łączy ją z zgodną uchwałą Senatu; jeżeli istotnie twórcy Konstytucji myśleli o próbie wytrzymałości, nie przeprowadzili tej myśli z dostateczną konsekwencją. Urządzenie nierównie prostsze funkcjonowałoby nie gorzej, prawdopodobnie lepiej, niż skomplikowany mechanizm, stworzony przez Konstytucję. Miałoby tą praktyczną zaletę, że oszczędziłoby państwu kosztów Senatu; miałoby nadto i tą dobrą stronę, że usunęłoby z Konstytucji niezamierzony zapewne efekt komiczny: braku stosunku między siłą, wprawioną w ruch, a celem tego ruchu. Kto ma w pamięci przytoczony przed chwilą przypadek projektu, uchwalonego przez Sejm 400 głosami, odrzuconego niemal jednomyślnie przez Senat, a przemienionego w ustawę uchwałą 250 posłów na Sejm, ten wobec takich wyników pracy Senatu musi przypomnieć sobie górę i mysz.

Z dwóch stron możnaby, o ile widzę, wywód mój zakwestjonować. Nie liczy on się przedewszystkiem z tem, ile pola dla t. zw. polityki parlamentarnej dają przepisy Konstytucji. Gdzie stronnictwa nie są jeszcze bardzo zwarte, gdzie tak często słychać o rozłamie czy fuzji, tam istotnie pierwsza przegrana w Sejmie będzie nieraz tylko podnietą do wysiłku celem odegrania się. Z tego punktu widzenia prze-

pisy Konstytucji muszą dla interesów gry politycznej mieć taką co najmniej wartość, jaką ma dla zwykłego śmiertelnika stała partyjka brydża; nie potrzebuję się usprawiedliwiać, że nie z tego punktu próbowałem patrzeć. Poważniejszy wydaje się zarzut, że zmiana obecnej Konstytucji wymaga zgody Senatu, podczas gdy n. p. przepis o przerwie między drugiem i trzeciem czytaniem może być uchybiony przez Sejm, który w ten sposób skreśliłby konieczność próby. Zarzut miałby jednak wartość tylko wtedy, gdyby Senat według Konstytucji nie mógł być usunięty bez swej zgody. Tak prawdopodobnie pojmował rzecz ostatni ustęp art. 125, mówiący o rewizji Konstytucji co lat 25 przez Sejm i Senat, przypuszczający zatem wiekuiste istnienie Senatu. Dziś jest on tylko szczątkiem przeszłości i dowodem braku zharmonizowania Konstytucji, bo według ustępu trzeciego tegoż artykułu Senat może być wykreślony przez »drugi z rzędu« Sejm, a w tym stanie rzeczy trudno mówić o jego nietykalności.

Nie myślałem, pisząc te słowa, o takim lub innym programie politycznym. Pragnąłem wydobyć z przepisów Konstytucji o Sejmie i Senacie myśl kierującą; doszedłem do wniosku, że Senat służy do poddania uchwał Sejmu próbie wytrzymałości, a zarazem jest instancją, która udziela dyspensy od próby. Te myśli starałem się ocenić z punktu widzenia celowości; doszedłem do wniosku, że ten Senat nie jest drugą Izbą, lecz tylko ornamentem jednoizbowości, ornamentem, którego osadzenie i utrzymanie dużo musi kosztować, a który psuje linje budowy. Choć jestem dotąd zwolennikiem systemu dwuizbowego, nie sądzę, by Senat naszej Konstytucji miał warunki do życia.

Prof. Jaworski Władysław Leopold: Konflikt między Sejmem a Senatem.

Między Sejmem a Senatem wybuchł konflikt. Senat odrzucił uchwalony przez Sejm projekt ustawy o Akademji sztuk pięknych w Krakowie. Powstało wskutek tego pytanie, co nastąpić ma dalej. Aby zrozumieć nasuwające się tutaj wątpliwości, należy przypomnieć odnoszący się do tej kwestji artykuł 35 Konstytucji.

Z trzeciego ustępu powyższego artykułu dowiadujemy się, co się dzieje, jeżeli Senat zmieni uchwalony przez Sejm i przesłany sobie do rozpatrzenia projekt ustawy. Natomiast nie mówi artykuł 35, w szczególności ust. 3-ci, co się ma stać, jeżeli Senat cały uchwalony przez Sejm i przesłany sobie do rozpatrzenia projekt ustawy odrzuci. Otóż ten punkt właśnie jest źródłem konfliktu między Sejmem a Senatem.

Zdania są podzielone. Wedle jednych, projekt taki nie wraca już do sejmu do zastosowania postępowania określonego w ustępie trzecim artykułu 35, czyli znika z areny legislacyjnej. Musi więc być ponownie przez rząd do Sejmu wniesiony, jako projekt nowy, do traktowania *ab ovo.* Drugie zdanie natomiast uważa odrzucenie projektu przez senat za poczynienie w nim *maximum* zmian i każe stosować do takiego przypadku trzeci ustęp art. 35. Które zdanie jest uzasadnione?

Przed wypowiedzeniem mojego zapatrywania, pragnę poczynić pewne ogólne uwagi. Bardzo wielka część literatury i praktyki prawniczej cierpi wskutek pomieszania dwóch sposobów myślenia: politycznego i prawniczego. Pierwsze dobiera środki, względnie nagina nasuwające się środki do celu, który ma być osiągnięty. Drugie stosuje ustawę do danego przypadku, bez względu na skutki, jakie to zastosowanie może wywołać. Myślenie prawnicze jest dogmatyczne, sens ustawy wydobywa z samej ustawy, można je więc z tego punktu widzenia nazwać myśleniem immanentnem. Myśleniem prawniczem stwierdzamy to, co jest, z wykluczeniem tego, co p o w i n n o być. Tymczasem w literaturze i w praktyce miesza się te dwa kierunki myślenia. Nie chcę powtarzać żadnych argumentów, przytaczanych przez tych, którzy świadomie lub nieświadomie używają bez odróżnienia obydwóch kierunków myślenia, nie zdając sobie sprawy, że każdy z nich wiedzie do innych rezultatów. Najpospolitszym jest argument, że myślenie czysto prawnicze, dogmatyczne, prowadzi do martwoty prawa, odsuwa prawo od życia, nie zaspakaja jego potrzeb i t. d. Wszystkie te argumenty czy zarzuty można uznać za uzasadnione, ale wysnuć z nich należy jeden tylko wniosek, ten mianowicie, że ustawa, która nie odpowiada potrzebom lub przekonaniom społeczeństwa, powinna być zmieniona. Dopóki to nie nastąpi, dla prawnika powinna być nienaruszalną, jeżeli prawo, t. j. porządek, t. j. stałość w powtarzaniu się zjawisk, ma istnieć.

Inaczej myśli i postępuje polityk. Jakkolwiekby ktoś chciał idealizować politykę, jest ona i pozostanie kwestją siły. Motywy, któremi kieruje się silniejszy, mogą być egoistyczne lub płynące z miłości, rozumne lub krótkowzroczne, w każdym razie jednak decyzja w polityce należy do silniejszego.

Stosownie do powyższych uwag opowiadam się ze stanowiska prawniczego, a więc dogmatycznego, za tem zdaniem, które w odrzuceniu przez Senat projektu, uchwalonego przez Sejm, widzi *maximum* zmian i wskutek tego stosuje do tego przypadku trzeci ustęp art. 35 Konstytucji. Za zdaniem tem przemawia logika i przemawia przyznana przez Konstytucję Senatowi kompetencja. Logika mówi, że w tym

związku myśli, który wyraża art. 35 Konstytucji, »odrzucenie« jest również »zmianą«, wyróżniającą się ilością zmienionych punktów. Co do stanowiska zaś, jakie Konstytucja wyznaczyła Senatowi, to określone ono jest w art. 35 jako »rozpatrzenie«, wszelkie przeto zapatrywanie, któreby przekraczało normę zawartą w art. 35, byłoby rozszerzeniem kompetencji Senatu.

Stwierdzając to, co jest, czyli myśląc prawniczo, zdaję sobie sprawę, że z punktu widzenia politycznego, czyli z punktu widzenia oceny, co być powinno, może między rezultatami tych dwóch kierunków myślenia istnieć różnica. W szczególności zwolennicy równorzędności Senatu z Sejmem odczuwać ją będą silnie. Należę do nich, mimo to jednak, jako prawnik, muszę stwierdzić, że prawniczą drogą nie da się podnieść stanowiska Senatu. Otwiera się tylko droga polityczna, zadecyduje silniejszy, to jest Sejm, nie mam zaś wątpliwości, że za jego decyzją pójdzie rząd i prezydent Rzeczypospolitej. Gdyby Sejm uznał odrzucenie za *maximum* zmian i projekt większością $^{11}/_{20}$ uchwalił, rząd przedłożył go do ogłoszenia, a prezydent Rzeczypospolitej zarządził ogłoszenie, wówczas stałoby się, mojem zdaniem, zadość literze prawa, rozumiem jednak, że politycy zadają sobie pytanie, czy stan, któryby się w ten sposób wytworzył, byłby politycznie pożądany. Gdyby doszli do przekonania, że byłby szkodliwy, zapragnęliby prawdopodobnie zapobiec mu przez próbę jakiegoś kompromisu. Nie można go odradzać, ale pod dwoma warunkami: wziąć w nim musi udział także rząd, a powtóre rezultatem jego winna być reguła ogólna, a nie rozstrzygnięcie tylko obecnego spornego przypadku. Rząd winien wziąć udział w kompromisie, bo za przestrzeganie Konstytucji on przedewszystkiem jest odpowiedzialny. Doprowadzenie do reguły ogólnej, którąby mogła być precedensem, jest wskazane, bo rozstrzygnięcie tylko jednego danego przypadku nie usuwa stanu niepewności, negującej praworządność państwa. Kompromis, gdyby doszedł do skutku, miałby, jak powiedziałem, tylko znaczenie precedensu. Nie należałoby go jednak lekceważyć, bo w prawie publicznem myślenie prawnicze tak ustępuje miejsca myśleniu politycznemu, że rezultaty tego ostatniego przestają być »polityką«, czem są w swej istocie, a uchodzą za »prawo«, czem w istocie swej nie są i być nie mogą.

W każdym razie obecny (pierwszy) konflikt między Sejmem a Senatem jest dowodem, że postanowienia Konstytucji o Senacie wołają o rewizję. Stanie się ona tem pilniejszą, im poważniejsze i spokojniejsze stanowisko zajmować będzie Senat. Łączy się z tem wiele nadziei.

Prof. Rostworowski Michał: W sprawie konfliktu między Sejmem a Senatem.

Mimo, iż dwukrotnie, w wydawnictwach zbiorowych p. t. *Nasza Konstytucja* i *O naprawie Rzeczypospolitej* skorzystałem ze sposobności wyrażenia swego poglądu na kierunek wykładni artykułu 35 Konstytucji, raz jeszcze pozwalam sobie powrócić do tej materji. Skłania mnie do tego niezmierna doniosłość pierwszych lat wprowadzania w czyn naszej ustawy zasadniczej, w których tak zwana praktyka zapomocą precedensów ustali na nieokreślony z góry odstęp czasu, aż do ewentualnej rewizji, sens nie zawsze jasnych i wyczerpujących przepisów konstytucyjnych. Od sposobu, w jaki obecni pierwsi marszałkowie sejmu i senatu pokierują sprawą rozbieżności zdań tych ciał ustawodawczych, ujawnionej z okazji odrzucenia przez senat projektu przez sejm uchwalonego, zależeć będzie nietylko stopień moralnego autorytetu każdej z tych instytucyj, ale też i względna dobroć, czy doskonałość przyszłego ustawodawstwa. Opinja publiczna nie powinna pozostawać martwą i obojętną wobec zarysowującego się konfliktu. Zapomnieć ona nie może, że każda wykładnia jest twórczą, skoro w miejsce luki ustawowej wprowadza wyraźny przepis prawny, a więc wzbogaca istniejący kapitał prawniczy; każda wykładnia sprowadza łatwo dające się przewidzieć skutki prawne i polityczne, każda też, jako zmierzająca świadomie do osiągnięcia tych skutków, jest w pewnej mierze polityczną. Wykładnia według koncepcji prof. Wł. Leop. Jaworskiego zmierza do pozbawienia senatu takiej atrybucji, którą ten za należącą mu się uważa, w każdym razie do uszczuplenia jego prawnego stanowiska, a zato do wzmocnienia stanowiska sejmu — i to jest niedającą się usunąć polityczną stroną tej koncepcji. Wykładnia przeciwna, za którą oświadczył się również prof. Stanisław Starzyński (ostatnio w *Kurjerze Warszawskim* z dnia 8 kwietnia br. w artykule p. t. »Sejm a art. 35 Konstytucji«), zmierza do utrzymania przy senacie atrybucji udaremnienia dalszego traktowania odrzuconego projektu przy pomocy gilotynowego przepisu o ułamku $^{11}/_{20}$. Czy będzie to podniesieniem stanowiska senatu, czy utrzymaniem przy istniejącem stanowisku, — a obie konsekwencje mieć będą charakter polityczny — decydować o tem będzie natura argumentacji za tem lub innem znaczeniem prawa obowiązującego, i do tej argumentacji jedynie da się zastosować kryterjum mniejszej lub większej dozy jej prawniczości.

Broniąc tezy, iż projektu w pełni odrzuconego przez senat, nie może już sejm forsować, nawet zapomocą skromnej kwalifikowanej

większości, oparłem się na fakcie, iż poprzednie brzmienie proponowanego artykułu 35 nadawało sejmowi i tę atrybucję, ale do ostatecznego artykułu 35 nie zostało wprowadzone; że więc historja tego przepisu stwierdza negatywne stanowisko Konstytucji wobec tej atrybucji sejmowej. Oparcie znalazłem też bezpośrednio w brzmieniu art. 35, który dozwala wyraźnie senatowi *zmienić* projekt *lub odrzucić*; nie mógłbym się więc zgodzić na taką wykładnię, która, uważając »odrzucenie« za konstytutywnie mocniejszą *zmianę*, doprowadziłaby do uznania samego wyrażenia »odrzucenie« za zbędne. Respekt dla Konstytucji nakazuje nam chyba równorzędnie traktować jeden wyraz jak i drugi, a to tem bardziej, że różnica między obu pojęciami nie jest tylko ilościową. Przy zmianie i możliwych opuszczeniach, reszta niezmieniona pozostaje w mocy, a ustępy zmienione otrzymują pozytywnie inne brzmienia; przy odrzuceniu całkowitem nie pozostaje *nic*; takiej »zmiany« sejm nie może ani uchwalać zwykłą większością, ani odrzucać większością kwalifikowaną, gdyż wogóle niema substratu do uchwały.

Stąd też stanowisko zajęte przez marszałka senatu wydaje mi się prawniczo najzupełniej uzasadnionem.

Inna rzecz, że przy przyjęciu koncepcji senatu nasuwa się niezwłocznie pytanie praktyczne, jak wybrnąć z trudności wynikających z odmiennego stanowiska sejmu? O ile interpretacja autentyczna, dokonana w formie noweli konstytucyjnej, nie wydawałaby się celową, otwartą jest jeszcze inna droga, mniej może solenna, ale prowadząca niemniej do pozytywnych wyników. Na podstawie rokowań w łonie komisji porozumiewawczej, wybranej z sejmu i senatu — procederu, który już wykazał swoją skuteczność — mógłby być ułożonym *tekst dwóch różnobrzmiących uchwał*, które wprowadziłyby *do regulaminów obu ciał ustawodawczych postanowienia, rozwiązujące generalnie kwestję losu projektów*, tak odrzuconych przez senat jak i przyjętych przez sejm większością niższą od $^{11}/_{20}$. Podobne zgodne załatwienie spraw spornych, niedopuszczające nawet do wybuchu konfliktu, a umotywowane wątpliwościami, jakie wywołuje wadliwie sformułowany tekst Konstytucji, nie naruszyłoby powagi żadnego z óbu ciał ustawodawczych, stwerzyłoby precedens nietylko dla załatwiania szeregu analogicznych przypadków w przyszłości, ale i dla ewentualnego rozwiązywania innych trudności w stosunkach między sejmem a senatem. Udział bezpośredni rządu w tej sprawie, która go wprost nie dotyczy, nie wydaje mi się ani politycznie niezbędnym, ani pod względem formalnym — łatwym do określenia.

Abrahamowicz Dawid: Słowo o ustawie konstytucyjnej a raczej Senacie.

Kto zna przebieg akcji przygotowawczej, dla uchwalenia ustaw zasadniczych w ustroju państwa polskiego, to jest ustawy konstytucyjnej, począwszy od znakomitego elaboratu ankiety, której przewodniczył były namiestnik i minister dr. Michał Bobrzyński, a który to elaborat, zamiast być wzorem dla projektu ustawy konstytucyjnej, doszedł jedynie do godności alegatu, —

kto zna eksperymentalny zarys konstytucji, przedłożony przez b. ministra Wojciechowskiego, który znów utonął w archiwach Sejmu ustawodawczego, —

kto wreszcie zachował w pamięci urządzane na ulicach Warszawy, Krakowa, Lwowa i t. d. istne orgje demagogiczne przeciw dwuizbowemu ustrojowi sejmu, czyli senatowi, i całą akcję w sejmie w sprawie konstytucji, — ten oceniać musi naszą Konstytucję z marca 1921 jako wynik nieszczęśliwych kompromisów, w celu utworzenia koniecznej podstawy prawnej dla życia państwowego.

Pierwotnie projektowany senat i zakres działania senatu stał się był hasłem opozycji i walki ze strony zjednoczonej lewicy sejmowej. A opozycja ta nie pogardzała żadnemi środkami parlamentarnemi i nieparlamentarnemi.

Na opozycję składały się oczywiście najrozmaitsze motywa.

W pierwszym rzędzie istniejąca obecnie samodzielność Sejmu suwerennego — samodzielność, nastręczająca szerokie pole do eksperymentów na gruncie socjalnych stosunków, niwelowania ustroju społecznego pod względem ekonomicznym i społecznym oczywiście ku dołowi, — a wkońcu osłanianie suwerennością prywaty i interesów klasowych.

Tu więc, w rażącem przeciwieństwie do zasad głoszonych przez mężów wiedzy i nauki, jak John Stuart Mill, Gneist, Forster i t. d. i do praktyki w ustroju dwuizbowych reprezentacyj państw środkowej Europy; opozycja w sejmie naszym, nie zdobywszy większości do obalenia senatu, dążyła do ustanowienia senatu o wartości intelektualnej i dążeniach równorzędnych izbie ludowej; prawica zaś sejmowa, czy znużona niemal dwuletnią walką, czy przejęta obawą, że sejm nie uchwali wcale konstytucji, przyjęła kompromis, który jedynie mianem poddania się demagogji i prywacie określić możemy.

Uchwalono bowiem artykuł 36, który opiewa:

»Senat składa się z członków, wybranych przez poszczególne wo-

jewództwa w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośredniem, równem i stosunkowem«.

Prawo wybierania do senatu ma każdy wyborca do sejmu, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył 30 lat, a wybieralnym jest jedynie ów wyborca do sejmu, który ukończył lat 40.

Różnica więc cała pomiędzy uprawnieniem wyborczem do sejmu i do senatu polega — na przesunięciu jedynie uprawnienia z lat 21 na 30, a wybieralności z 25 na 40 lat. Tak samo więc, jak do sejmu są wybierani, i do senatu mogą być wybrani analfabeci. — Nad wnioskami zaś wymagającemi pewnej oświaty, t. j. cenzusu naukowego do wybieralności na członka senatu, już komisja konstytucyjna przeszła do porządku dziennego.

Lecz najbardziej charakterystycznem i świadczącem o usposobieniu i poziomie inteligencji większości sejmowej jest fakt, iż nad projektem komisji konstytucyjnej wprowadzającym do senatu po jednym zastępcy najwyższych zakładów i instytucyj naukowych, a więc Akademji Umiejętności, Uniwersytetów, Akademji technicznej i t. p. wyliczonych w przyszłej ordynacji wyborczej, sejm w imiennem głosowaniu, dwoma głosami większości, przeszedł do porządku dziennego.

To był więc najwymowniejszy egzamin dojrzałości politycznej i usposobienia większości naszego sejmu.

Jakże wobec tej uchwały sąd o składzie dwu izb, wypowiedziany przez męża tej wiedzy jak John Stuart Mill, ogłoszony w dziele o rządzie reprezentacyjnym — się przedstawia?

Czytamy w niem, co następuje:

»Wady zgromadzenia demokratycznego, reprezentującego ogół, są w ogólności wadami samego ogółu; wady te, to brak specjalnego wykształcenia i wiedzy.

»Chcąc tym brakom zaradzić, trzeba zgromadzenie to połączy z ciałem, którego rysami charakterystycznemi byłyby — wykształcenie i wiedza.

»Jeżeli jedna izba reprezentuje usposobienie i pojęcia ludowe, druga powinna reprezentować wartość osobistą, opartą na wiedzy lub na oddanych usługach publicznych i praktycznem, stwierdzonem czynami, doświadczeniu.

»Stąd jeżeli jedna izba jest izbą ludu, druga powinna być izbą mężów stanu, radą złożoną z ludzi nauki i wiedzy, tudzież mężów, którzy zajmują lub zajmowali ważne stanowiska w życiu publicznem lub urzędowem«.

Czy przy pięcio-przymiotnikowem głosowaniu, proklamowanem

przez demagogję jako uniwersalny środek do zdemokratyzowania życia publicznego, usposobieniu, pojęciu i faktycznym stanie oświaty ogromnej przewagi wyborców, zdoła istotna inteligencja wprowadzić do senatu liczniejsze grono mężów szerokiej wiedzy i zasłużonych już swą działalnością zwłaszcza wobec nieprzyznania ukończonym studjom, czyto uniwersyteckich czy innych wyższych zakładów naukowych, uprawnienia wybieralności bez podporządkowania tych studjów jedynemu kryterjum kwalifikacyjnemu t. j. wiekowi, — raczej wątpić, niż przypuszczać mamy prawo. A gdy wskutek niefortunnej stylizacji bo dopuszczającej najróżnorodniejszą interpretację proponowanego przez komisję konstytucyjną art. 36, 2 a, co do sposobu wyboru zastępstwa kościoła katolickiego w Senacie, episkopat nasz uznał za stosowne zrzec się tego uprawnienia — przeto, w przeciwieństwie do tradycji sejmów polskich i uprawnienia przyznanego w reprezentacjach państw katolickich, w senacie sejmu polskiego kościół nasz pozbawiony faktycznie został oficjalnego zastępstwa. Że przez powyższy stan rzeczy — wpływ moralny senatu na życie społeczne i ustawodawcze doznał ogromnego uszczerbku — dowodzić nie potrzebujemy.

Przechodząc do oceny zakresu działania senatu ma się jedno wrażenie, że drogą ustępstw i kompromisów uzyskano senat pod względem formy ustroju reprezentacyjnego, lecz nie treści i znaczenia senatu pod względem ustawodawczym.

Skoro bowiem wedle art. 35 ustęp ostatni, zmiany w ustawach przez senat uchwalone, sejm większością $^{11}/_{20}$ odrzuci, prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu ustalonem uchwałą sejmu.

Jest to postanowienie, jakiego niema w żadnej innej ustawie konstytucyjnej, a którego praktyczne znaczenie jest to, że skoro sejm uchwali większością $^{11}/_{20}$, to jest na obecnych w sejmie w czasie głosowania 210 posłów głosami 110, odrzucenie korektury dokonanej przez senat ze względów bądź prawnych, bądź jasności lub nawet sprzeczności z innemi obowiązującemi ustawami, — ustawa w pierwotnej osnowie uchwalona przez sejm staje się prawem.

Rzecz niepraktykowana — a przecież niestety prawdziwa.

Również ustawa konstytucyjna nastręcza wątpliwości, czy senatowi przysługuje inicjatywa ustawodawcza — istniejąca we wszystkich innych parlamentach — ponadto zawiera ustawa konstytucyjna postanowienia wprost nie do pojęcia — jak oderwany od głównego tekstu art. 58 i stanowiący całość, ustęp tej treści: Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie sejmu.

A więc tworzy się grupa poselska, i ta znienacka na posiedze-

niu sejmowem w nielicznym komplecie, przeprowadza wniosek nagły, który wyraża Radzie ministrów lub poszczególnym ministrom votum nieufności z żądaniem ustąpienia — powołując się na ustęp zacytowanego art. 58.

Tego rodzaju niedokładności znajdujemy i w wielu innych postanowieniach ustawy konstytucyjnej, pozostawiamy je jednak ocenie innych bardziej uzdolnionych do krytyki i sądu — a piszących o ustawie konstytucyjnej.

Artykuł 36.

Senat składa się z członków, wybranych przez poszczególne województwa w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośredniem, równem i stosunkowem. Każde województwo stanowi jeden okrąg wyborczy, przyczem w stosunku do liczby mandatów sejmowych na ilość mieszkańców liczba mandatów do Senatu wynosi $^1/_4$ część. Prawo wybierania do Senatu ma każdy wyborca do Sejmu, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 30 i w dniu tym zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od roku; nie tracą jednak prawa wyborczego świeżo osiedli koloniści, którzy opuścili poprzednie miejsce zamieszkania, korzystając z reformy rolnej; również nie tracą tego prawa robotnicy, którzy zmienili miejsce pobytu wskutek zmiany miejsca pracy, oraz urzędnicy państwowi, przeniesieni służbowo. Prawo wybieralności ma każdy obywatel, posiadający prawo wybierania do Senatu, nie wyłączając wojskowych w służbie czynnej, o ile z dniem ogłoszenia wyborów ukończył lat 40.

Kadencja Senatu rozpoczyna się i kończy z kadencją Sejmową.

Nikt nie może być jednocześnie członkiem Sejmu i Senatu.

Patrz Abrachamowicz D. wyżej str. 119.

Artykuł 37.

Postanowienia artykułów 14, 15, 16. 17, 19. 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32 i 33 stosują się odpowiednio także do Senatu, względnie jego członków.

Artykuł 38.

Żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją, ani naruszać jej postanowień.

Patrz Oberlender N. str. 139.

ROZDZIAŁ III.

WŁADZA WYKONAWCZA.

Prof. Starzyński Stanisław.

P. opinję zamieszczoną w części ogólnej pod II, 1.

Prof. Jaworski Władysław Leopold: Rząd.

Stosunki rządowe w Rzeczypospolitej Polskiej charakteryzuje to, że obok kilkunastu ministerstw mamy przeszło dwadzieścia władz centralnych i że tak łatwo, jak się tworzy, usuwa się je także z widowni publicznej. Asystowaliśmy przy pogrzebie Ministerstwa Kultury i Sztuki, a teraz patrzymy na likwidację Ministerstwa Aprowizacji. Z urzędów centralnych zgasł najpierw Urząd Zaopatrywania Armji, a obecnie czynią się przygotowania do usunięcia PUZAPP'u, JUR'a, Urzędu Zbożowego. Nie trzeba się temu dziwić ani tem gorszyć. Jesteśmy w stadjum budowy, a tymczasem potrzeby nie czekają. Należy je natychmiast zaspokoić. Tworzy się więc urząd tylko dla tej danej potrzeby. Dopiero później okazują się komplikacje. Każdy z tych centralnych urzędów ma tendencje emancypacyjne. Rodzą się więc między urzędami i ministerstwami konflikty, które niejednokrotnie utrudniają obrót. Powoli tylko zwycięża zdrowa i rozumna zasada zespolenia, do triumfu jej jednak jeszcze daleko.

Stan powyższy świadczy, że znajdujemy się w epoce eksperymentowania, a to wpłynąć także oczywiście musiało na Konstytucję z 17 marca. Nie można jej uważać za definitywne słowo o urządzeniu naszych stosunków publicznych. Jest ona słowem pierwszem, które było koniecznem, za szczęście też należy uważać, że Sejm zdobył się na nie. Ale z biegiem czasu wszystko, co zawiera Konstytucja, ulegnie poprawie i rozwojowi. Stąd konieczność usilnej dyskusji, której podstawowym warunkiem, jeżeli ma być owocną, musi być dobra wiara.

Autorowie z dumą podnoszą, że Konstytucja 17 marca jest postępowa, a »postępowość« tę mierzą miarą Zachodu. Najpoważniejsze nasuwają się tutaj wątpliwości. Każda ustawa odpowiadać musi realnym warunkom, realnej sytuacji, którą ma normować. To jest jedynem kryterjum jej dobroci. Należy się zastrzec przeciwko przeszczepianiu obcych instytucyj, jeżeli nasze stosunki są inne. A tak jest właśnie w Polsce w porównaniu z Zachodem. Wykażemy to przedewszystkiem na tym rozdziale Konstytucji, który mówi o Rządzie.

Jeszcze jedną ogólną cechę Konstytucji z 17 marca należy podnieść, aby sądowi naszemu nadać właściwy kierunek. Jak zawsze i wszędzie, autorów Konstytucji podzielić można na dwa obozy. Wedle punktu widzenia, z którego patrzeć na nie będziemy, scharakteryzujemy je jako: racjonalistyczny i historyczny, antyliberalny i liberalny, areligijny i religijny, wiejski i miejski. Starły się te dwa obozy także i przy układaniu Konstytucji z 17 marca, ale żaden z nich nie pozostał konsekwentnym. Jeżeli za wykładnik jednego z tych obozów uważać będziemy stronnictwa włościańskie, to przyjdzie nam stwierdzić, że uchwalając np. wywłaszczenie, ukuły broń przeciwko sobie samym. Własność ziemi, raz poruszona, nie utrzyma się w rękach tych, którzy z obecnej reformy rolnej mają korzystać. Niebawem ulegną na rzecz proletarjatu wiejskiego temu samemu losowi, który obecnie zgotowali właścicielom większej własności. Jeżeli za najsilniej zarysowany element obozu miejskiego uważać będziemy socjalistów, to przyjdzie stwierdzić, że z ostatnich doświadczeń nie wysnuli należytej nauki. Byliby uczynili wszystko, aby wzmocnić Rząd, tymczasem poszli i oni także za hasłem »postępowości« i wzmacniali Sejm. Walka ich przeciwko Senatowi, jedynej kontroli Sejmu, jest tego dowodem. Czego spodziewać się mogą socjaliści od Sejmu w państwie, w którem jest 80% ludności rolniczej? Interesy robotnicze mogą znaleźć uwzględnienie tylko w razie dostatecznej niezależności Rządu od Sejmu.

Mamy też wskutek tego wrażenie, że Konstytucja z 17 marca, a raczej jej poszczególne postanowienia, są wynikiem przypadku, a nie obrazem sił w Sejmie tkwiących. I to jest trzecia cecha charakteryzująca Konstytucję z 17 marca. Jestem skłonny do przypuszczenia, że jest to rezultat racjonalistycznego sposobu myślenia, który po 1863 r. zdobywał u nas wszystkie dziedziny życia umysłowego, nie znajdując należytej przeciwwagi w religijnym kierunku myślenia. Nie mam oczywiście na myśli duchowieństwa, bo to nie zdobyło u nas wpływu na inteligencję, a byt swój zaznaczyło w agitacji, a nie twórczości.

Na tem tle staną się nam zrozumiałe postanowienia Konstytucji o Rządzie i ich duch.

Prezydenta Rzeczyposplitej wybierają Sejm i Senat (art. 39). Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm za zgodą $^3/_5$ ustawowej liczby członków Senatu (art. 26), wybieranych przez powszechne etc. prawo głosowania (art. 56).

Rada Ministrów i każdy Minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu (art. 58).

Jak w życiu zaznaczą się powyższe postanowienia? Są one równoznaczne z zależnością Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu od

Sejmu, t. j. od przypadkowej większości, jaka się w Sejmie wytworzy. Albowiem: Prezydent wybierany przez Sejm i Senat, a niemogący Sejmu rozwiązać, musi być od tego Sejmu zawisłym, a wobec Rządu bezsilnym. Jakkolwiek art. 51 postanawia, że za czynności urzędowe Prezydent nie odpowiada ani parlamentarnie, ani cywilnie, to jednak nie można sobie wyobrazić Prezydenta, któryby nie ustąpił, gdyby przeciwko niemu ujawniła się opozycja, mająca większość w Izbach. Prezydent może wprawdzie rozwiązać Sejm, ale gdy na to potrzeba zgody Senatu w kwalifikowanej większości, wypadek ten staje się nieprawdopodobny. W razie konfliktu przeto Rządu z parlamentem, Prezydent nie może wesprzeć Rządu, dając mu do ręki jedyny środek, który może skutkować, t. j. rozwiązać Sejm.

Jakiż jest więc rezultat powyższych postanowień? Prezydent, który popadł w konflikt z Rządem, nie może dać mu dymisji, bo nie znajdzie się nikt, ktoby mógł utworzyć Rząd nie mający za sobą większości Sejmu. Rząd, który popadł w konflikt z Sejmem, musi ustąpić, bo jedynego środka, którym jest rozwiązanie Sejmu, nie może zaproponować Prezydentowi, jeżeli się abstrahuje od nieprawdopodobnej ewentualności, że w Senacie znajdzie się wymagana większość gotowa do walki z Sejmem.

Prezydent Rzeczypospolitej nominuje wprawdzie Ministrów, ale tych, których chce większość sejmowa. Nie może ich zwolnić, jeżeli mają za sobą większość, choćby robili politykę sprzeczną z jego przekonaniem. Nie może apelować do Narodu, bo mu nie wolno Izby rozwiązać. Może tylko ulec większości Sejmu, lub ustąpić.

Rząd zgodny z Prezydentem ma, w razie konfliktu z większością Sejmu, także tylko tę alternatywę: ulec jej, lub ustąpić.

Któż więc w Rzeczypospolitej polskiej będzie rządzić? Większość stronnictw reprezentowanych w Sejmie. Gdybyśmy mogli mieć nadzieję, że wybory wydadzą stałą i zwartą większość, rzecz przedstawiałaby się inaczej. Nie sądzę jednak, żeby znalazło się wielu, którzyby żywili tę iluzję. Życie parlamentarne Polski należy raczej przewidywać jako łańcuch tworzącej się i rozpadającej przypadkowej większości. A większość ta będzie naprawdę wszechwładną. Rząd będzie tylko jej narzędziem, bo większość może każdej chwili wyrazić mu nieufność. Niema też widoków, aby Rząd mógł być objektywnym, bo jego zupełna zależność od większości zmuszać go będzie do czynienia wszystkiego, co będzie mogło ową większość utrzymać w dobrym humorze. Ale co więcej? Większość nie jest przez nikogo kontrolowaną, bo Senat »rozpatruje« tylko projekty ustaw przekazane mu przez Sejm, a ustawa może przyjść do skutku wbrew jego woli (art. 35). Prezydent nie kontroluje także Sejmu, bo go nie może rozwiązać, jak tylko za

nieprawdopodobną zgodą $^{3}/_{5}$ członków Senatu. Prezydent Rzeczypospolitej nie kontroluje także Rządu, bo dymisjonowany przez niego Rząd, mający za sobą większość Sejmu, nie będzie miał następcy. Jeżeli do tego dodamy nietykalność, a raczej bezkarność posłów, sankcjonowaną w art. 21, stanie nam przed oczyma pełny obraz wpływu nie Sejmu, ale jego chwilowej większości.

Osiągnęliśmy przeto rekord »postępowości«. Rząd wedle Konstytucji jest naprawdę parlamentarny. Czy ta »postępowość« jest dla nas korzystną, czy wogóle jest dla nas możliwą? Francja ma Rząd parlamentarny, ale też jest typowem państwem przesileń rządowych. Czy chcemy ją w tem naśladować? Jeżeli Francja mimo to stoi silnie, jako państwo, to zawdzięcza to swojej administracji, wyrobieniu politycznemu ludności, wyjątkowemu zmysłowi oszczędności. Czy my mamy te wszystkie dane? Anglja jest typowym przykładem państwa, którem, mimo wszystkich gwarancyj konstytucyjnych rządzi w rzeczywistości niewielki gabinet odbywający tajne narady. Ameryka nie ma Rządu parlamentarnego. Czyżby nie była postępową?

Ale idźmy dalej! Polska zagrożoną jest z dwóch stron. Utrzyma swą niepodległość tylko wówczas, jeżeli potrafi się zorganizować na wszystkich polach. Tego nie dokaże bez silnego rządu. Polska targana wewnętrznie sporami będzie ciężarem dla swych sprzymierzeńców, a łakomym łupem dla swych wrogów.

O ile o sile, wzroście i rozwoju państwa decydują jego urządzenia a więc konstytucja, to Konstytucja z 17 marca musi być zmienioną w trzech zasadniczych punktach: wybór Prezydenta Rzeczypospolitej winien być dokonywanym wedle wzoru amerykańskiego, Prezydent Rzpltej winien otrzymać prawo rozwiązywania Sejmu, i wreszcie Senat winien być zrównanym z Sejmem. O ile jednak o losach państwa decydują ludzie, to tędzy ludzie mogą nawet w złych urządzeniach działać z pożytkiem. Miejmy więc nadzieję, że nawet w ramach Konstytucji z 17 marca uda się uchronić państwo od szkody przesileń. Przedewszystkiem obawy, że w Sejmie tworzyć się będą przypadkowe większości, mogą się nie ziścić. Nie jest także wykluczonem, że zdobędziemy się na Rząd tak zdolny i silny, że nie on od Sejmu, ale Sejm od niego będzie zależnym, że potrafi zapanować nad Sejmem i pokierować nim konsekwentnie. Senat, skurczony wedle Kostytucji z 17 marca, może wewnętrzną swą powagą i kwalifikacjami swych członków zająć tak wybitne stanowisko, że mimo podrzędnej roli, którą mu Konstytucja wyznacza, będzie się z nim liczył i Sejm i Rząd. Wreszcie Prezydent Rzeczypospolitej przestanie być dekoracją i maszyną do podpisywania, jeżeli będzie pamiętał, że nie »musi« podpisać, że służące mu wedle Konstytucji współdziałanie przy publikacji

ustaw może rozwinąć w prawo *veta*. Zależeć to będzie od jego indywidualności, od powagi, którą sobie zjedna u społeczeństwa.

Poza tem wszystkiem o przyszłości naszego państwa rozstrzygnie nasza administracja. Państwo potrafi stawić czoło niejednej burzy i przebrnąć niejedno przesilenie, jeżeli się je zlokalizuje u góry, dół zaś funkcjonować będzie ciągle sprawnie dzięki aparatowi administracyjnemu wyrobionemu, sumiennemu, nie krępowanemu niepotrzebnym balastem. W tę stronę należy zwrócić oczy i spotęgować usiłowania, aby zapobiec krzywiznom, nieuleczalnym, gdy się ich od najmłodszych lat nie usuwa.

Konstytucja z 17 marca obok administracji państwowej (powiaty, województwa) wprowadza samorząd i zapowiada, że będzie rozległym. Dla pierwszej i dla drugiego ustanawia zasady, wedle których mają w osobnych ustawach być unormowane. Nie omawiam ich tutaj. Na jedną jednak instytucję pragnę zwrócić uwagę, ma bowiem wedle mego zdania szczególną uwagę.

Art. 68 Konstytucji z 17 marca zapowiada zaprowadzenie samorządu gospodarczego, a mianowicie izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rękodzielnicze, pracy najemnej i inne mają być połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzpltej. Współpracę jej z rządem ma określić osobna ustawa. Jeżeli się zważy, że ta Naczelna Izba Gospodarcza będzie wyposażoną w samorząd, a może otrzymać prawo inicjatywy, to przy odpowiednim składzie może odegrać pierwszorzędną rolę. Przedewszystkiem podnieść należy, że wyjdzie ona z wyborów pośrednich, że przeto liczyć może w swem gronie ludzi fachowych i wyrobionych. Następnie zaś spełnić może, tak na wewnątrz jak na zewnątrz państwa, zadanie integracji gospodarstwa. Szczególnie w stosunkach z zagranicą okazać się może wprost jej niezbędność, jeżeli, jak tego należy sobie życzyć, państwo pokona zapędy ku etatyzmowi i oprze gospodarstwo na wolności. Wówczas centralny organ, pochodzący z wyborów, otoczony powagą, dysponujący informacjami, mający daleko idący plan i program, stanie się jednym z najsilniejszych czynników w państwie. Prawda, i tutaj, jak wszędzie, o powodzeniu decydować będą ludzie, którzy do tych zadań będą powołani, ich talent i charakter, a przedewszystkiem ich zdolność do wyjątkowego wysiłku, bez którego nie wzniesiemy trwałej budowy.

Polska znajduje się w położeniu, którego nie można porównać z położeniem żadnego innego państwa. Z Francją to ma wspólnego, że obie walczą o wykonanie traktatu, ale Polska ma nadto bronić tego, co już dostała, a w tej swej sytuacji nie posiada żadnych zasobów w państwowych urządzeniach, bo od samego dna i wszystko musi dopiero stworzyć. Jeżeli jednak obecnym sprzymierzeńcom nie ma się

stać ciężarem, a nowych zyskać, to musi dla nich reprezentować siłę militarną i gospodarczą, tą zaś może się stać tylko wówczas, jeżeli się potrafi zorganizować jako państwo. Musi więc mieć rząd i jeszcze raz rząd. W tym względzie Konstytucja z 17 marca wykazuje braki! Dlaczego? Wiele złożyło się na to przyczyn, ale nie najmniejszą jest brak tego, cobyśmy nazwali perspektywą polityczną. Znamy historję każdego artykułu Konstytucji i moglibyśmy wykazać, z jakich powodów tak, a nie inaczej został zredagowany. Ale »powody« giną na drugi dzień po głosowaniu, tak są splątane z walkami partyjnemi i z chwilową sytuacją parlamentarną, a tymczasem artykuł pozostał i ma być fundamentem, na którym opierać się będzie państwo na długie lata. Gdyby było możliwem żądać i uzyskać od stronnictw, aby przy układaniu zasadniczych ustaw zapomniały o teraźniejszości, a patrzyły tylko w przyszłość, rzecz wypadłaby inaczej. Wówczas bowiem widzianoby przed sobą tylko linje rozwoju, a nie ludzi miłych lub zwalczanych. Te linje rozwoju zaś dadzą się określić krótko w ten sposób, że powinniśmy wejść w krąg światowej polityki, być tam czynnymi. Jakżeż będzie nam to możliwem osiągnąć, jeżeli słowo naszego państwa nie będzie budzić zaufania, — a nie będzie go budzić, jeżeli nie będziemy mieli rządu, odpowiedzialnego, kontrolowanego, ale rządu, a nie manekina w rękach coraz to nowej większości.

W niepodległej Polsce nauczyć się musimy innego myślenia politycznego. Z chwilą, gdy drzwi od naszego grobu zostały otwarte, nikt już nie zrozumie naszych skarg. Nie potrzebujemy też zdobywać pomocy obcych, przekonywując ich, że będziemy dla nich wałem ochronnym, bo powinniśmy nim być przedewszystkiem dla siebie samych. Z tego punktu widzenia skończyć się powinien romantyzm w naszej polityce. Miejsce jest tylko dla żmudnej pracy. Aby była owocną, musi być zorganizowaną i prowadzoną przez silną rękę.

Artykuł 39.

Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na lat siedm bezwzględną większością głosów Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe. Zgromadzenie Narodowe zwołuje Prezydent Rzeczypospolitej w ostatnim kwartale siedmiolecia swego urzędowania.

Jeżeli zwołanie nie nastąpi na 30 dni przed upływem siedmiolecia, Sejm i Senat łączą się z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem.

Dr. Szerer Mieczysław.

Patrz opinję podaną wyżej przy Wstępie do Konstytucji na str. 70.

Prof. Peretiatkowicz Antoni: Okres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej.

Jednym z przepisów konstytucyjnych, który nie wywołał sporów większych i znaczniejszej różnicy zdań, jest przepis zawarty w artykule 39-tym Konstytucji polskiej głoszący, że Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na lat siedem. Okres ten był proponowany przez większość projektów konstytucyjnych. Widzieliśmy go w projekcie ankiety powołanej przez Rząd, w rządowym projekcie Deklaracji konstytucyjnej z maja 1919 r. oraz w rządowym projekcie ustawy konstytucyjnej z listopada 1919 r. Nie zmienił go nowy rząd w styczniu 1920 r., przedstawiając Sejmowi zmiany poprzedniego projektu rządowego w różnych punktach. Akceptował go projekt sejmowej Komisji konstytucyjnej z czerwca 1920 r., a podczas obrad sejmowych nad konstytucją polską kwestja siedmioletniego okresu urzędowania Prezydenta nie stanowiła przedmiotu dyskusji.

Skąd wynikła taka zgodność? Czy powyższa, nieco biblijna liczba jest tak oczywiście z władzą Prezydenta związana? Wiemy, że zarówno w konstytucji polskiej, jak czeskiej, decydujące były pod tym względem nie argumenty rozumowe, ale przykład konstytucji francuskiej, na której się wzorowano.

Powstaje przeto pytanie, skąd wzięła się liczba powyższa w konstytucji francuskiej? Jakie były motywy ustalenia siedmioletniego okresu urzędowania Prezydenta republiki francuskiej?

Jak wiadomo, było to dziełem przypadku, rezultatem osobistego nastroju marszałka Mac-Mahona w 1873 roku. Konstytuanta francuska, po ustąpieniu Thiersa, zamierzała powierzyć kierownictwo władzy wykonawczej Mac-Mahonowi na okres lat dziesięciu. Jednakże Mac-Mahon skierował do Konstytuanty orędzie, w którem pisał: »Gdybym brał pod uwagę jedynie swoje inklinacje, nie mówiłbym o okresie trwania mej władzy. Jednakże ustąpiłem życzeniu, wyrażonemu przez znaczną ilość członków Zgromadzenia, zapoznania się z opinją moją w tej materji. Rozumiem myśl tych, którzy dla ułatwienia biegu spraw wielkich" proponowali ustalić okres lat dziesięciu. Jednakże po głębszej rozwadze sądzę, że termin siedmiu lat odpowiadałby dostatecznie wymaganiom interesu ogólnego i byłby bardziej zgodny z siłami, jakie

mogę, poświęcić swemu krajowi«. Skutkiem tego w ustawie z 20 listopada 1873 roku przyjęty został siedmioletni termin władzy Prezydenta Republiki. Ponieważ zaś była to pierwsza ustawa o charakterze konstytucyjnym, przeto przepis powyższy stał się składnikiem konstytucji francuskiej, na której wzorują się obecnie konstytucje inne.

W ten sposób geneza omawianego przepisu konstytucji polskiej nosi charakter przypadkowy, i marszałek Mac-Mahon, pisząc orędzie powyższe, nie przypuszczał zapewne, iż stanie się ono normą prawną konstytucji francuskiej, polskiej, czeskiej i niemieckiej.

Powstaje jednak pytanie, czy przepis powyższy konstytucji polskiej jest uzasadniony? Czy pozostaje on, abstrahując od genezy przypadkowej, w związku logicznym i harmonji z całością konstytucji polskiej?

Sądzę, że nie. Kwestja okresu władzy Prezydenta pozostaje w ścisłym związku z okresem władzy parlamentu oraz z takiem lub innem ukształtowaniem stosunku legislatywy i egzekutywy. W ustrojach politycznych, w których władza wykonawcza jest w rzeczywistości podporządkowana władzy ustawodawczej, normalnym jest wybór kierowników władzy wykonawczej jedynie na okres kadencji ustawodawczej każdego parlamentu, ze względu na konieczność stałej harmonji politycznej pomiędzy temi dwiema władzami. Zupełnie konsekwentnym jest przeto przepis konstytucji szwajcarskiej, iż Rada Związkowa (władza wykonawcza) wybierana jest w całości przy każdej zmianie Rady Narodowej (władzy ustawodawczej).

W ustrojach politycznych, w których władza wykonawcza jest w znacznej mierze niezależna od władzy ustawodawczej, zrozumiałem jest rozszerzenie okresu władzy Prezydenta na przeciąg czasu, obejmujący dwie lub więcej kadencyj parlamentarnych. Stosunek ten widzimy np. w konstytucji Stanów Zjednoczonych, gdzie Izba poselska jest wybierana co 2 lata, Prezydent zaś co 4 lata. Chodziło tam o to, by doświadczenie nabyte przez Prezydenta w kierowaniu władzą rządową nie było ograniczone do zbyt szczupłego okresu tej władzy odgrywającej ogromną rolę w systemie amerykańskim.

W każdym z systemów powyższych okres wybieranej władzy wykonawczej pozostaje w określonym stosunku do okresu władzy ustawodawczej pod kątem widzenia kadencji parlamentarnej. Inaczej jest we Francji. Jednakże na terenie francuskim, abstrahując od przypadkowej genezy siedmioletniej władzy Prezydenta, ustosunkowanie okresu władzy Prezydenta do kadencji parlamentarnej było mniej potrzebne z powodu przysługującego Prezydentowi prawa rozwiązania Izby poselskiej (za zgodą Senatu). We Francji, w razie konfliktu między Pre-

zydentem a Izbą poselską, istnieje *de iure* instancja, do której odwołać się można przez rozwiązanie Izby poselskiej. Natomiast w konstytucji polskiej brak ustosunkowania pomiędzy okresem władzy Prezydenta a kadencją sejmową nie da się uzasadnić. Przyznane Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo rozwiązania Sejmu za zgodą $^3/_5$ Senatu stało się iluzorycznem przez dodatek, iż jednocześnie z samego prawa rozwiązuje się Senat. Stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej nie jest bynajmniej równorzędne z Sejmem, lecz w rzeczywistości niemal zupełnie mu podporządkowane. Sprawne funkcjonowanie tego systemu jest znacznie łatwiejsze wówczas, gdy Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez ten Sejm (i Senat), z którym będzie musiał współrządzić. Normalne funkcjonowanie konstytucji polskiej na wypadek zasadniczej rozbieżności politycznej pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej a Sejmem nie da się pomyśleć. Raczej prawdopodobne są w tym wypadku ustawiczne konflikty i przesilenia rządowe, co nie może być uznane za pożądane.

Uzgodnienie okresu władzy Prezydenta Rzeczypospolitej z okresem kadencji sejmowej mogłoby wydać dobre rezultaty jeszcze w innym kierunku. Mam na myśli prawo rozwiązywania Sejmu przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Słusznie podkreślają niektórzy prawnicy polscy nienormalność dzisiejszego stanu konstytucyjnego, który powoduje faktyczną niemożliwość rozwiązania Sejmu przez Prezydenta. Choćby Sejm był zupełnie niezdolny do wytworzenia większości, choćby powołanie silnego Rządu było niemożliwe, choćby Sejm znajdował się w stałej walce z Prezydentem, — Prezydent nie może rozwiązać Sejmu (wobec tego, iż zgoda Senatu jest nieprawdopodobna), ani Sejm zmusić Prezydenta do ustąpienia.

Z drugiej strony słusznie zaznaczają niektórzy prawnicy i politycy, iż nadanie Prezydentowi prawa dowolnego rozwiązywania Sejmu mogłoby prowadzić do nadużywania tego prawa. Prezydent mógłby zbyt często próbować szczęścia politycznego przez zarządzanie nowych wyborów i narażać państwo na wstrząśnienia polityczne w celu doprowadzenia do władzy swego stronnictwa.

Proponowana wyżej zasada wyboru Prezydenta przez każdy nowo obrany Sejm i Senat rozwiązuje najlepiej trudności zaznaczone. Konieczność poddania się nowej elekcji w razie nowych wyborów sejmowych będzie dla Prezydenta dostatecznym hamulcem przeciw nadużywaniu swego prawa. Z drugiej zaś strony możliwość rozwiązania Sejmu będzie oddziaływać na ten ostatni bardzo korzystnie, dając zachętę do wytworzenia stałej, określonej większości w porozumieniu z Prezydentem.

Uzgodnienie okresu władzy Prezydenta Rzeczypospolitej z okresem kadencji sejmowej wydaje mi się koniecznym postulatem, wynikającym z natury naszego systemu konstytucyjnego.

Artykuł 40.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może sprawować urzędu, oraz w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny — zastępuje go Marszałek Sejmu.

Artykuł 41.

W razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Sejm i Senat łączą się natychmiast na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe celem wyboru Prezydenta.

Gdyby Sejm był rozwiązany w chwili, gdy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej jest opróżniony, Marszałek Sejmu zarządzi niezwłocznie nowe wybory do Sejmu i Senatu.

Artykuł 42.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej przez trzy miesiące nie sprawuje urzędu, Marszałek zwoła niezwłocznie Sejm i podda jego uchwale, czy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej należy uznać za opróżniony.

Uchwała, uznająca urząd za opróżniony, zapada większością $^3/_5$ głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej, to jest ordynacją wyborczą ustalonej, liczby posłów.

Artykuł 43.

Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników.

Artykuł 44.

Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej.

Prezydent Rzeczypospolitej, celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić.

Takież prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze im podległe.

Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność.

Co do pojęcia »akt rządowy« patrz opinję prof. Władysława Leopolda Jaworskiego o »akcie administracyjnym«, podaną przy artykule 73.

Patrz także Krzymuski str. 134.

Artykuł 45.

Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów, na jego wniosek mianuje i odwołuje ministrów, a na wniosek Rady Ministrów obsadza urzędy cywilne i wojskowe, zastrzeżone w ustawach.

Każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem.

Nominacje urzędników kancelarji cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej kontrasygnuje Prezes Rady Ministrów i jest za ich działania odpowiedzialny przed Sejmem.

Artykuł 46.

Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny.

Naczelnego Wodza sił zbrojnych Państwa na wypadek wojny mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który za akty, związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego — odpowiada przed Sejmem.

Patrz Oberlender N. str. 139.

Artykuł 47.

Prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej.

Prezydent nie może stosować tego prawa do ministrów zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm.

Amnestja może być udzielona tylko w drodze ustawodawczej.

Patrz Oberlender N. str. 139.

Prof. Krzymuski Edmund.

Artykuł o prawie łaski nie jest wprawdzie obcy Konstytucji, lecz niema go w rozdziale o sądownictwie. Znajdujemy go w rozdziale o władzy wykonawczej (art. 47).

System ten muszę uznać za wadliwy. Prawo łaski bowiem, które art. 47 przyznaje Prezydentowi Rzeczypospolitej, jako mogące obejmować darowanie kary, jej złagodzenie, tudzież darowanie skutków zasądzenia karno-sądowego, w odniesieniu do pewnych indywidualnie oznaczonych osób, nie ma nic wspólnego ze sprawowaniem przez Prezydenta powierzonej mu władzy wykonawczej. Umieszczenie zaś artykułu, traktującego o tem prawie, w rozdziale o władzy wykonawczej mogłoby łatwo nasunąć błędne przypuszczenie, że w rozumieniu naszej Konstytucji wykonywanie tego prawa podchodziłoby pod pojęcie aktu rządowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wymagającego dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra (tu więc Ministra Sprawiedliwości), którzy przez podpisanie podobnego aktu braliby zań odpowiedzialność (art. 44. *in fine)*. W tem, co powiedziałem, potwierdza mnie fakt, że od takiego przypuszczenia nie potrafił się ustrzec w swoim komentarzu nawet prawnik tak wysokiej miary, jak prof. Jaworski (ad art. 39. str. 209. nr. 11. lit. c.; ad art. 47. str. 217).

Trzeba tylko zastanowić się nad tem, co ma na celu przyznanie przez Konstytucję organowi, stojącemu na czele państwa i w tym jego charakterze wyniesionemu do pewnego stopnia ponad ustawodawcę, prawa darowania lub łagodzenia kar już prawomocnie przez sądy orzeczonych.

Instytucja ta dąży niewątpliwie do zapobiegania temu, aby wymiar sprawiedliwości nie znalazł się w niezgodzie z konkretnym charakterem winy przestępcy w tych wszystkich szczególnych przypadkach, w których sędzia, przestrzegając abstrakcyjnych przepisów ustawy, (np. co do kary śmierci), musiałby wydać wyrok zbyt surowy, ze względu na wyjątkowe okoliczności danej sprawy.

W świetle powyższego zapatrywania ułaskawienie przestępcy przez Prezydenta Rzeczypospolitej przedstawiałoby się jako akt możliwie najrozumniej pojętego wymiaru sprawiedliwości. Wyrok sprawiedliwy ze stanowiska prawa obowiązującego Prezydent Rzeczypospolitej przekształca w drodze łaski w wyrok sprawiedliwy ze stanowiska prawa trafnego, bo prawa biorącego w rachubę szczególnie wysoki stopień, w jakim charakter konkretny danego przypadku odstępuje od kwalifikacji abstrakcyjnej, nadawanej mu przez ustawę. Wyjątkowo więc, z upo-

ważnienia Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej działa tutaj jako organ nie władzy wykonawczej (art. 2), lecz władzy sądowej Narodu.

Powyżej wyłożony charakter prawa łaski w sprawach karnych miała niewątpliwie na myśli konstytucja austrjacka z d. 21. grudnia 1867 r. Tam bowiem była mowa o tem prawie w § 13 Ustawy Zasadniczej o władzy sędziowskiej.

Warto jeszcze przypatrzeć się bliżej sposobowi, w jaki art. 47 Konstytucji normuje instytucję prawa łaski. Zgodnie ze systemem powszechnie uświęconym w doktrynie odróżnia on dwa typy tego prawa, a mianowicie: *a)* prawo łaski na rzecz pewnych indywidualnie oznaczonych osób i *b)* prawo łaski na rzecz pewnej kategorji abstrakcyjnej osób skazanych za niektóre przestępstwa, lub znajdujących się pod zarzutem ich popełnienia (amnestja).

a) O prawie łaski pierwszego typu mowa jest w dwóch pierwszych ustępach art. 47. w tym sensie, że obejmuje ono tylko darowanie kary, jej łagodzenie oraz odpuszczanie skutków zasądzenia karnosądowego. W skład tego prawa nie wchodzi więc abolicja t. j. zarządzenie, aby w danej sprawie nie wdrażano postępowania karnego lub aby umorzono już rozpoczęte postępowanie.

W zakresie wskazanym wyżej art. 47. oddaje prawo łaski pierwszego typu do całkiem wolnej dyspozycji (a więc nie dopuszczającej kontroli z art. 44 *in fine)* Prezydenta Rzeczypospolitej, z jednem tylko ograniczeniem, t. j. że niema mu być wolno stosować tego prawa do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich przez Sejm w stan oskarżenia.

Co się tyczy zaś drugiego ograniczenia, jakie wyprowadza prof. Jaworski ze słów »w poszczególnych przypadkach« (ad art. 39. str. 209. Nr. 11. lit. *a;* ad art. 47), to nie wydaje mi się ono trafnem z tego powodu, że słowa te odnoszą się jedynie do charakterystyki omawianego tutaj prawa łaski pierwszego typu. Darowanie kary w poszczególnych przypadkach ma tu oznaczać to samo, co darowanie kary w odniesieniu do osób indywidualnie oznaczonych.

b) Całkiem inny charakter ma prawo łaski drugiego typu. Wyrazem jego jest t. zw. amnestja, a formą jego wykonywania może być tylko ustawa (art. 47. *in fine*).

Artykuł 48.

Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje Państwo na zewnątrz, przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych Państwa Polskiego do państw obcych.

Artykuł 49.

Prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innemi państwami i podaje je do wiadomości Sejmu.

Umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają Państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic Państwa, a także przymierza — wymagają zgody Sejmu.

Artykuł 50.

Prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu.

Artykuł 51.

Za czynności urzędowe Prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie.

Za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwa karne — Prezydent Rzeczypospolitej może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przez Sejm uchwałą, powziętą większością $^3/_5$ głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatruje i wyrok wydaje Trybunał Stanu według postanowień osobnej ustawy. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu — Prezydent Rzeczypospolitej jest zawieszony w urzędowaniu.

Patrz opinję N. Oberlendera str. 139.

Artykuł 52.

Prezydent Rzeczypospolitej otrzymuje uposażenie według przepisów osobnej ustawy.

Artykuł 53.

Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu, ani należeć do składu Sejmu lub Senatu.

Artykuł 54.

Przed objęciem urzędu Prezydent Rzeczypospolitej składa w Zgromadzeniu Narodowem przysięgę następującej treści:

„Przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedynemu, i ślubuję Tobie, Narodzie Polski, na urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej, który obejmuję: praw Rzeczypospolitej, a przedewszystkiem Ustawy Konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić;

dobru powszechnemu Narodu ze wszystkich sił wiernie służyć; wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać; godności imienia polskiego strzec niezachwianie; sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwszą sobie mieć cnotę; obowiązkom urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen".

Dr. Szerer Mieczysław.

Patrz, opinję podaną wyżej przy Wstępie do Konstytucji na str. 70.

Dr. Oberlender Natan: Gwarancje Konstytucji.

Konstytucja z 17. marca 1921 jest co do swej istoty i prawnopaństwowego charakteru ustawą uchwaloną przez Sejm, a ogłoszoną w dzienniku ustaw Nr. 44. z 1. czerwca 1921. Nie jest ona jednak ustawą zwykłą, lecz ustawą — powiedziałbym — pod każdym względem osobliwą. Odróżniają ją od innych ustaw pod względem materjalnym wyraźne gwarancje zewnętrzne, pod względem formalnym zaś solenna treść, uroczysta forma i niezwykła powaga. Podpisaną ona jest przez wszystkich ministrów bez wyjątku, czego w innych ustawach niema.

Konstytucja jest ustawą zasadniczą Państwa Polskiego, fundamentem jego organizacji. Jako taka waży ona swą formą, treścią, nastrojem. Jest w niej niezwykła powaga i uroczysty ton, dające każdemu obywatelowi poczucie ostoi prawnej w Państwie i wobec Państwa.

Ustawa rozpoczyna się uroczystym wstępem, inwokacją Narodu do Boga, głosi ona »utwierdzenie niepodległego bytu Ojczyzny na wiekuistych zasadach prawa i wolności, wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej równość, a pracy poszanowanie«. Powagi zresztą niezwykłej namaszczenia niejako, dodaje Konstytucji uroczysta forma jej uchwalenia i ogłoszenia w Sejmie.

»Było blisko godziny 5-tej po południu (pisze prof. Stroński w *Rzeczypospolitej* z 18. marca 1921), gdy po oświadczeniach 3 grup przed głosowaniem powstał pan Marszałek Sejmu Trąmpczyński i rzekł: Przystępujemy do głosowania nad całą ustawą konstytucyjną.

»W Izbie, w której już od początku posiedzenia było mniej szumu rozmów i krążenia niż zwykle, zrobiło się po tych słowach cicho, jak w kościele podczas podniesienia...

Proszę tych posłów, którzy są za ustawą, ażeby wstali«.

»Urwany łoskot podnoszących się w jednem okamgnieniu kilkuset

ciał. Nad wszystkiemi ławami, aż po mały skrawek na lewej stronie, wyrósł gęsty nieprzerwany zgodny tłum... była zaś w tej zwartej gromadzie poselskiej potęga tak wielka, że niepodobna było nie odczuć w owej chwili, że to nie trzystu kilkudzisięciu posłów stoi, ale wielomiljonowy naród, którego oni są przedstawicielami...

»Stoi ogromna większość, zatem ustawa w trzeciem czytaniu przyjęta...

»Wszystkie oczy zwróciły się na pana Marszałka Sejmu, który przypomniawszy raz jeszcze wstępne słowa uchwalonej właśnie Konstytucji, rzekł: »Z dniem dzisiejszym wchodzi Rzeczpospolita na drogę prawnego rozwoju. Państwo, to zorganizowany Naród. A fundamentem organizacji, to Konstytucja«. Po tych słowach Marszałka zabrzmiała w Sejmie pieśń »Boże coś Polskę«, a płynęła ze wszystkich już ław zgodnie, potężnie, wyrażając to, co mimo wszystkie różnice łączy wszystkie odłamy i cały Naród«.

Chwilę tę upamiętnił też Sejm aktem łaski, objętym ustawą amnestyjną z 24. maja 1921, ogłoszoną w dzienniku ustaw Nr. 42. z 29. maja 1921.

Jednak sam nastrój, sama siła moralna, moc wewnętrzna tej ustawy nie wystarczałaby. Jako *magna charta* republikańskiej wolności musi ona zawierać pewne sankcje zewnętrzne, pewne gwarancje poręczające Państwu i obywatelom jej nienaruszalność, trwałość i stałość

Gwarancje te posiada nasza Konstytucja w dostatecznej mierze. Podzieliłbym je na bezpośrednie i pośrednie. Do pierwszych zaliczam:

1) Przysięgę Prezydenta Rzeczypospolitej na Konstytucję,

2) Jego odpowiedzialność za jej naruszenie,

3) odpowiedzialność Rządu przed Sejmem.

Jako drugie uważam:

4) wykluczenie sprzeczności jakiejkolwiek ustawy z Konstytucją

5) obywatelski obowiązek poszanowania dla Konstytucji,

6) zastrzeżenie dopuszczalności zmian konstytucyjnych postanowień kwalifikowanej większości,

7) przewidzianą rewizję istniejących przepisów i urządzeń prawnych celem ich uzgodnienia z samą Konstytucją.

Wedle art. 54. Prezydent Rzeczypospolitej przed objęciem urzędu składa w Zgromadzeniu Narodowem przysięgę Bogu i Narodowi »praw Rzeczypospolitej, a przedewszystkiem Ustawy Konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić«. Za ewentualne złamanie tej przysięgi, za pogwałcenie tej Konstytucji przez siebie zaprzysiężonej, pociąga art. 51. Prezydenta Rzeczypospolitej do odpowiedzialności karnej przed Try-

bunałem Stanu na podstawie uchwały Sejmowej powziętej większością $^{3}/_{5}$ głosów, przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Konstytucyjną odpowiedzialność Rządu, a więc tak Rady Ministrów, jak i każdego poszczególnego ministra, normują artykuły 43, 56 i 59 Konstytucji. Art. 56. wprowadza nawet pojęcie »solidarnej odpowiedzialności wszystkich ministrów, które jako pojęcie czysto prywatnoprawne ma pod względem publiczno-prawnym znaczenie (jak powiada prof. Jaworski) tylko obrazowe, znaczenie analogji, będącej tylko skróconem wyrażeniem dla oznaczenia wszystkich ministrów.

Nie mniej doniosłe są gwarancje pośrednie. I tak żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z Konstytucją ani naruszać jej postanowień (art. 38). Wedle art. 90. każdy obywatel ma obowiązek szanowania i przestrzegania Konstytucji Państwa, jak zresztą i innych ustaw. Zmiana Konstytucji może być uchwalona tylko w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu, większością $^{2}/_{3}$ głosów. Wniosek o zmianę Konstytucji winien być podpisany conajmniej przez $^{1}/_{4}$ część ustawowej liczby posłów, a zapowiedziany co najmniej na 15 dni (art. 125). Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne niezgodne z postanowieniami Konstytucji będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej (Postanowienia przejściowe).

W tych zatem przepisach złożoną jest gwarancja trwałości i stałości Konstytucji. Nie zamyka ona jednak drogi pewnym zmianom i ulepszeniom, spowodowanym ewentualnie późniejszym biegiem życia politycznego, interesem Państwa lub koniecznością rozwoju dziejowego. Bo wedle art. 125. drugi z rzędu Sejm, wybrany na zasadzie tej Konstytucji, może dokonać rewizji Ustawy Konstytucyjnej własną uchwałą, powziętą większością $^{3}/_{5}$, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. A co lat 25 po uchwaleniu Konstytucji ma być Ustawa Konstytucyjna poddana rewizji zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe.

Zaznaczyć wypada, że Konstytucja nasza nie przewiduje przysięgi ministrów na Konstytucję. Przysięga ta przewidzianą będzie niewątpliwie wydać się mającą ustawą zasadniczą o władzy rządowej, która wprowadzi obowiązek zaprzysięgania tak przez ministrów, jak i wszystkich innych urzędników bez wyjątku samej Konstytucji i wszystkich innych ustaw.

Są w naszej Konstytucji jeszcze i dalsze postanowienia, dające pośrednio znaczne gwarancje jej dochowania i nienaruszalności, jak konstytucyjne pozbawienie Prezydenta Rzeczypospolitej prawa łączenia urzędu Prezydenta z Naczelnem Dowództwem (art. 46), co chroni

kraj i jego obywateli od rządów wojskowo-jedynowładczych. Art. 47. odejmuje Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo abolicji ministrów zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm.

W tych zatem gwarancjach znachodzi drastyczny wyraz podstawowa istota Konstytucji, wedle której władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu, ustrój jej jest nawskróś demokratycznym, Prezydent Rzeczypospolitej zależnym od Sejmu i Senatu, a Rząd parlamentarnie odpowiedzialnym przed Sejmem.

Przedstawione tu gwarancje sa więc znaczne.

Nie zdołają one jednak uchronić postanowień Ustawy Konstytucyjnej od konsekwencyj podstawowych zasad przenikających jej istotę, t. j. zależności Prezydenta Rzeczypospolitej od większości parlamentarnej, a Rządu od stronnictw.

Walki stronnictw w Sejmie wycisną zawsze swe piętno na objawach woli rządowej najgłówniejszych organów życia państwowego, t. j. Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu.

I to jest poniekąd naszej Konstytucji słabą stroną.

Stwierdzić jednak należy, że raczej mniejszem jest zło walki stronnictw w Sejmie, o ile one nie wyradzają się we waśnie niż możność wyrodzenia się władzy państwowo-naczelnej w dyktatorstwo lub jedynowładztwo, której gwarancje wyżej przedstawione właśnie zapobiegają.

Artykuł 55.

Ministrowie tworzą Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów.

Artykuł 56.

Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu.

Pozatem ponoszą ją ministrowie oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z Konstytucją i innemi ustawami Państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki.

Patrz Oberlender N. str. 139.

Artykuł 57.

W tymże samym zakresie obowiązuje ministrów solidarna i indywidualna odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej.

Artykuł 58.

Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów Sejm zwyczajną większością. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu.

Artykuł 59.

Konstytucyjną odpowiedzialność ministrów i sposób jej urzeczywistnienia określi osobna ustawa.

Uchwała, stawiająca ministra w stan oskarżenia, musi być powzięta w obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów większością $^{3}/_{5}$ oddanych głosów.

Rozpoznanie spraw i wydanie wyroku należy do Trybunału Stanu. Minister nie może uchylić się od odpowiedzialności konstytucyjnej przez zrzeczenie się urzędu. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia minister jest zawieszony w urzędowaniu.

Patrz Oberlender N. str. 139.

Artykuł 60.

Ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mają prawo brać udział w posiedzeniach sejmowych i przemawiać poza koleją mówców, zapisanych do głosu; w głosowaniach mogą brać udział, o ile są posłami.

Artykuł 61.

Ministrowie nie mogą piastować żadnego innego urzędu, ani uczestniczyć w zarządzie i władzach kontrolujących towarzystw i instytucyj, na zysk obliczonych.

Artykuł 62.

Jeżeli urząd ministra sprawuje tymczasowy kierownik ministerstwa, odnoszą się do niego wszelkie przepisy o urzędzie ministra.

Prezes Rady Ministrów w razie potrzeby porucza swoje zastępstwo jednemu z ministrów.

Artykuł 63.

Liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje Rady Ministrów określi osobna ustawa.

Artykuł 64

Trybunał Stanu składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jako przewodniczącego, oraz dwunastu członków, których wybierają z poza swego grona: ośmiu Sejm i czterech Senat.

Członkami Trybunału Stanu mogą być wybrane osoby, nie piastujące żadnego urzędu państwowego i używające pełni praw obywatelskich.

Wyboru członków Trybunału Stanu dokonywają Sejm i Senat natychmiast po ukonstytuowaniu się na cały okres kadencji sejmowej.

Prof. Krzymuski Edmund.

Tekst art. 64. al. 2. jest mi niejasny. Nie powiada mi on bowiem wyraźnie, czy członkami Trybunału Stanu mogą być tylko, czy też mogą być także osoby, nie piastujące żadnego urzędu państwowego i używające pełni praw obywatelskich. W pierwszym przypadku byliby od tej funkcji wyłączeni urzędnicy państwowi; w drugim przypadku nie byłyby od niej usunięte osoby, nie znajdujące się w służbie państwowej. Mniemam, że art. 64. miał chyba na myśli tę drugą ewentualność, skoro na stanowisko przewodniczącego Trybunału Stanu powołuje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Nie możnaby jednak utrzymywać stanowczo, iżby powołanie to nie miało dawać się pogodzić i z pierwszą ewentualnością.

Artykuł 65.

Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorjalnego.

Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań, wchodzących w zakres samorządu.

Związki takie mogą otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy.

Artykuł 66.

W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych mają być przytem zespolone

w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. Zarazem uwzględniona będzie zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów, w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach, określonych ustawami.

Senator Kędzior Andrzej.

Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej z dnia 17. marca 1921 r. jest niezupełną, bo chociaż Sejm przez dwa lata nad nią obradował, wprowadzenie jej w życie wymaga wydania przeszło 20 ustaw dodatkowych. Powodem tego był brak inicjatywy i współdziałania Rządu, a w szczególności Ministerstwa spraw wewnętrznych, na którego czele nie stał dotychczas ani prawnik, ani administrator doświadczony.

Ponadto w samej Konstytucji postanowienia co do kompetencji ustawodawczej »przedstawicielstw samorządu terytorjalnego« (art. 3.) budzą wątpliwości, czy wszystkim samorządom, a więc nie tylko wojewódzkim, lecz także powiatowym, ma być ustawami państwowemi przekazany właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa.

Co do organizacji administracji państwowej poszła nasza Konstytucja za wzorem pruskim, przyjmując zasadę udziału obywateli powołanych drogą wyborów w wykonaniu zadań urzędów państwowych w granicach, określonych osobnemi ustawami (art. 66); — natomiast o ile chodzi o administrację samorządową, to art. 67 Konstytucji idzie za daleko, bo porucza p r z e w o d n i c t w o s a m o r z ą d u nie tylko powiatowego, lecz także w o j e w ó d z k i e g o przedstawicielom państwowych władz administracyjnych, podczas gdy pruska konstytucja prowincjonalna przewiduje wybór przez Sejm prowincjonalny, tak przewodniczącego Wydziału prowincjonalnego, jak i dyrektora (marszałka) krajowego, zwanego w b. zaborze pruskim »starostą krajowym«. Jeżeli po trzech latach istnienia państwa polskiego hipertrofja urzędników państwowych bez kwalifikacji we władzach centralnych przyczyniła się do ruiny finansowej państwa, a to samo daje się zauważyć w powiatach b. zaboru rosyjskiego, gdzie kierownictwo wydziałów powiatowych spoczywa w rękach również nieukwalifikowanych starostów, to już dziś przewidzieć można, że przy rewizji Konstytucji zajdzie potrzeba zmiany art. 67. — Nie od rzeczy będzie tu nadmienić, że republika austrjacka ze względu na stan swych finansów w konstytucji z d. 1. października 1920 r. oddała administrację państwową w krajach rządom krajowym, wybieranym przez Sejmy krajowe, tudzież gminom zbiorowym i miejscowym o czem konstytucja austrjacka traktuje w art. 95 - 120).

Według art. 109. osobne ustawy państwowe mają zabezpieczyć mniejszościom pełny i swobodny rozwój narodowości i pielęgnowania ich mowy, a to przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego. W Rzeczypospolitej Czesko-słowackiej jednak wydaną została równocześnie z konstytucją ustawa z dnia 29. lutego 1920 r., która stanowi część integralną konstytucji, a która ogłasza język czesko-słowacki za język państwowy i ustala zasadnicze prawa językowe.

Sprawę tę drażliwą powinien Sejm konstytucyjny, zwany »ustawodawczym«, załatwić, zarówno jak i uchwalić konstytucję wojewódzką, powiatową i gminną [1]), — mimo, że niektóre stronnictwa domagają się bezzwłocznego rozwiązania Sejmu; wobec składu przyszłego Sejmu bowiem, jakiego oczekiwać należy, odłożenie tej sprawy narazić może Rzeczpospolitą polską na niebezpieczne wstrząśnienia i przesilenia.

Warszawa, 30. listopada 1921.

Prof. Krzymuski Edmund.

Artykułowi 66. zarzucam, że grzeszy przeciwko regule *lex imperet, non disputet.* Nie do ustawodawcy należy operowanie konstrukcjami teoretycznemi. Zasada dekoncentracji jest koncepcją naukową, wyrażającą pewien system budowy administracji państwowej. Rzeczą ustawodawcy jest podać istotne znamiona mającej odpowiadać jego woli organizacji władz administracyjnych, pozostawiając profesorowi wyrokowanie o tem, czy organizacja, nacechowana owemi znamionami, opiera się, lub nie, na zasadzie dekoncentracji.

Wolałbym więc, aby zamiast niezrozumiałego nawet dla wielu prawników wyrażenia: »W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji« mieścił się w art. 66. następujący tekst:

Wydawanie decyzyj w sprawach administracyjnych, należących do wydziału każdego ministra, poruczać należy w granicach określonych ustawami różnym, odnośnemu ministrowi podległym, urzędom administracyjnym.

---

[1]) Zgromadzenie narodowe czesko-słowackie uchwaliło równocześnie z konstytucją z 29. lutego 1920 r. ustawę o organizacji departamentów (województw) i powiatów.

Prof. Hilarowicz Tadeusz: W kwestji „zespolenia“ organów administracji państwowej.

Prof. Władysław Leopold Jaworski w swym komentarzu do Konstytucji (Prawa Państwa Polskiego, zeszyt II. A., Kraków 1921, str. 557) rozumie postanowienie art. 66. odnośnie do »zespolenia« w ten sposób, iż Konstytucja przyjmuje zasadę zespolenia w tem znaczeniu, jak owa się wytworzyła i ustaliła w naszem dotychczasowem ustawodawstwie o organizacji administracji, a w szczególności w ustawie z dnia 2 sierpnia 1919 r. o województwach, w rozporządzeniu wykonawczem Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r., poz. 490. Nr. 90 dz. u., do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. (Dz. Pr. P. Nr. 65., poz. 395) »o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji« i w rozporządzeniu wykonawczem Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. poz. 489 Nr. 90. Dz. U. do rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 1919 r. (Dz. Pr. P. P. Nr. 72. poz. 426) o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego, względnie w rozporządzeniu o organizacji województw małopolskich i t. d.

Na tem stojąc stanowisku, prof. Jaworski jest zdania, że jakkolwiek art. 66 mówi o zespoleniu bez zastrzeżeń, to jednak postanowienie art. 66 o zespoleniu należy rozumieć z temi ograniczeniami, jakie przyjęło ustawodawstwo dotychczasowe, a więc art. 3 ust. tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. poz. 395. Nr. 65. dz. u. o organizacji władz administracyjnych II instancji (»do zakresu działania wojewody należą wszelkie sprawy administracji państwowej z w y j ą t k i e m spraw przekazanych administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej i pocztowo-telegraficznej, oraz urzędów ziemskich«) i art. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 listopada 1919 r., poz. 489 Nr. 90 dz. u. (»Starostwo jest w obrębie powiatu urzędem administracyjnym pierwszej instancji, powołanym do sprawowania wszelkich agend powiatowej administracji państwowej z wyjątkiem spraw przekazanycb administracji wojskowej, sądowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej, tudzież spraw poruczonych Urzędom Ziemskim i organom Zarządu Dóbr Państwowych i Stadnin Państwowych«).

Nie ulega wątpliwości, że brzmienie zdania drugiego art. 66 Konst. pozostaje w sprzeczności ze stanem dotychczasowym. Ścisła interpretacja tego postanowienia, mówiącego o zespoleniu bez zastrzeżeń, musiałaby prowadzić do prostej konsekwencji zespolenia w s z y s t k i c h

organów administracyjnych, a więc w wykonaniu Konstytucji musiałyby być wydane ustawy, włączające do zakresu kompetencji Wojewodów, względnie Starosty, także te wszystkie sprawy, które dotychczas z ich kompetencji były wyłączone. Ponieważ jednak konsekwencja taka, odpowiadająca jednak literalnej interpretacji tekstu Konstytucji, byłaby *deductio ad absurdum* (sprawy wojskowe, kolejowe!) nie widzimy innego wyjścia, jak przyjąć literalniejszą interpretację prof. Jaworskiego.

Za interpretacją taką przemawia także wzgląd na materjały legislacyjne. Sprawa tekstu art. 66 była przedmiotem wniosku, rzucającego na nią pewne światło.

»Wniosek nagły posłów Jana Woźnickiego, Juljusza Smulikowskiego i tow. w sprawie ustalenia istotnego tekstu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej« z dnia 10 stycznia 1922 roku (Nr. 3262) brzmiał:

»Po przyjęciu przez Sejm Ustawy Konstytucyjnej w drugiem czytaniu została ona odesłana z powrotem do Komisji Konstytucyjnej do ostatecznego opracowania przed trzeciem czytaniem. W dniu 8 marca ubiegłego roku rozpoczęto trzecie czytanie Konstytucji na plenum Sejmu według tekstu druk Nr. 2561. W druku tym artykuł 66 miał brzmieć, jak następuje: »W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji przy możliwem zespoleniu organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych — w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem, oraz zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach określonych ustawami«. Do artykułu tego w dyskusji przy czytaniu trzeciem poprawek żadnych nie zgłoszono, jak świadczy załącznik do druku Nr. 2561, i dopiero na 219 posiedzeniu Sejmu w dniu 15 marca referent Komisji Konstytucyjnej, poseł Dubanowicz, we własnem imieniu i bez zgody Komisji zaproponował Sejmowi cały szereg poprawek, według jego twierdzenia stylistycznych, i co do art. 66 powiedział w przemówieniu swem co następuje: »Ponieważ jest tam dotąd jedno tylko dość trudne do objęcia zdanie — będzie to zdanie rozbite na trzy zdania bez żadnej zmiany sensu (czyta): »W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organa administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych mają być przytem zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. Zarazem uwzględniona będzie zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach określonych ustawami«. — Widocznem jest na pierwszy rzut oka, że p. referent dokonał w tym artykule nietylko stylistycznej zmiany. Usunięte zo-

stało słowo »możliwem«, które było gwarancją, iż zespolenie organów administracji państwowej w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem dokonywane będzie w granicach możliwości i że nie będzie miało miejsca w tych wypadkach, gdzie takie zespolenie byłoby niepożądane lub szkodliwe. Usunięcie słowa »możliwem« sprawia, że zespolenie będzie dokonywane we wszystkich wypadkach. Była to więc zmiana nie stylistyczna, ale merytoryczna i bardzo ważna. — Na 220 posiedzeniu Sejmu w dniu 16 marca 1921 r. p. Marszałek oświadczył jak następuje: »Do art. 66 wprowadzona jest tylko stylistyczna zmiana. Czy co do tego są jakie sprzeciwy? Zatem ta zmiana zostaje przyjęta«. — Ponieważ dla Sejmu tego rodzaju oświadczenia Pana Marszałka są zwykle miarodajne, bo oparte na przekonaniu, że Pan Marszałek odróżnia stylistyczne zmiany od zmian merytorycznych, więc też Sejm, nie sprawdzając, w milczeniu oświadczenie powyższe przyjął do wiadomości. — To, co się jednak stało, niezgodne jest z wolą Komisji Konstytucyjnej i większości Sejmu i w następstwach swoich będzie bardzo szkodliwe dla rozwoju Państwa Polskiego. — Wobec tego podpisani wnoszą: Wysoki Sejm uchwalić raczy: Sejm wzywa Komisję Konstytucyjną do rozpatrzenia sprawy we wniosku niniejszym przedstawionej i do zaproponowania Sejmowi w terminie możliwie najkrótszym wniosków, zabezpieczających Państwo Polskie przed szkodliwemi następstwami popełnionych przy uchwaleniu Konstytucji niedokładności«.

Sprawa ta jest w toku. Nie uważamy jej jednak za zasadniczą w tem znaczeniu, jakoby pozostawienie tekstu art. 66 Konstytucji w brzmieniu zamieszczonem w Dzienniku Ustaw, bądź też poprawienie go w myśl powyższego wniosku, mogło przesądzić o losach naszej organizacji administracyjnej. W jednym i w drugim wypadku bowiem — a mianowicie, jeżeli staniemy na gruncie tekstu obecnego w myśl słusznej interpretacji, reprezentowanej przez prof. Jaworskiego, jeżeli zaś otrzymamy tekst poprawiony, przez interpretację wyrażenia »możliwe« — otrzymamy usankcjonowanie wytworzonego obecnie stanu.

Daleko bardziej aktualną i trudniejszą do praktycznego rozwiązania jest interpretacja samego wyrażenia »zespolone«.

»Zespolenie« organów administracji państwowej w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem nie jest jako takie pojęciem tak ścisłem i sprecyzowanem, iżby nie mogło dać pola do rozlicznych wątpliwości i różnych konstrukcyj organizacyjnych. W szczególności trudności praktyczne polegają na tem, że nasza polityka administracyjna nie wykazuje tendencji uchwycenia linji pośredniej pomiędzy czysto

jednostkowym charakterem jednolitej władzy administracyjnej a stosunkiem równorzędności, w jakim pozostają do siebie władze osobne. Typem władzy *par excellence* jednostkowej było np. dawne Namiestnictwo galicyjskie, którego ustrój i zakres działania były do pewnego stopnia wzorem dla projektów organizacji Województw. Powiadamy »do pewnego stopnia«, bo pomiędzy ustrojem b. Namiestnictwa a organizacją Województw zachodzi jednak zasadnicza różnica. W Namiestnictwie istniał tylko Namiestnik i jego podwładni urzędnicy, a podział na »departamenty« był rzeczą dyskrecjonalnej władzy Namiestnika, który we formie zarządzeń wewnętrznych o charakterze porządku domowego mógł istniejące departamenty znosić lub łączyć, nowe tworzyć i t. p. Natomiast w Urzędach Wojewódzkich istnienie poszczególnych Wydziałów, ich samoistność i resortowy zakres działania są zagwarantowane rozporządzeniami Rady Ministrów. Pewne tarcia, jakie w praktyce się dotychczas objawiły pomiędzy poszczególnemi Ministerstwami resortowemi a Wojewodami, względnie Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, są mojem zdaniem właśnie wynikiem pewnych błędnych analogji z ustrojem b. Namiestnictwa.

Podobnie też przedstawiają się stosunki co do analogji starostw w ustroju polskim z dawnemi starostwami galicyjskiemi.

Odnośnie do organizacji władz administracyjno-politycznych zasługuje na szczególną uwagę art. 4 rozporz. wykon. Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. Dz. U. Nr. 90 poz. 488 do rozp. z dnia 28 sierpnia 1919 r. (Dz. Pr. P. P. Nr. 72 poz., 426), określającego zasady zespolenia urzędów i organów powiatowej administracji państwowej, który postanawia, że »starosta wydaje, zatwierdza i podpisuje wszystkie rozporządzenia, zarządzenia i orzeczenia. Starosta, może jednak poruczyć referentom Starostwa w swem zastępstwie wydawanie i podpisywanie zarządzeń i orzeczeń. Starosta poruczy, zwłaszcza na podstawie specjalnych instrukcyj, referentom z etatu innych Ministerstw wydawanie i podpisywanie zarządzeń i orzeczeń, opartych wyłącznie na zawodowej wiedzy odnośnego referenta, a potrzebnych do przeprowadzenia i wykonania przepisów ustawowych, względnie rozporządzeń wydanych przez przełożoną władzę lub Starostę; w tym wypadku całą odpowiedzialność wobec władz przełożonych za wydane przez siebie zarządzenie ponoszą odnośni referenci. — Rozporządzenia odnoszące się do całej ludności powiatu lub poszczególnych jej grup, tudzież do pewnych miejscowości, oraz zarządzenia i orzeczenia, wystosowane do urzędów publicznych, podpisywać może tylko Starosta, względnie jego zastępca. — W wypadkach nagłych, kiedy wydanie rozporządzenia treści ogólnej w zakresie kompetencji poszczególnych

działów Starostwa z etatu innych Ministerstw zwłoki ze względów dobra publicznego nie cierpi, a uzyskanie natychmiastowego porozumienia ze Starostą jest niemożliwe, mogą kierownicy odnośnych działów wydawać w zastępstwie Starosty potrzebne rozporządzenia, podpisując je »za Starostę«. Niezwłocznie jednak winni uzyskać zgodę Starosty co do wydanego rozporządzenia. Jeżeli Starosta rozporządzenie to wzbrania się potwierdzić, może urzędnik, który je wydał, odwołać się przez Starostę do swej wyższej władzy przełożonej, która poweźmie w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych ostateczną decyzję«.

Art. 4 zawiera charakterystyczne momenty dla istoty »zespolenia«, tak jak ono się dotychczas przedstawia w naszej organizacji administracyjnej I-ej instancji. Jak widzimy, są niemi:

1) Zasadnicze uznanie I-ej instancji administracyjno-politycznej za jeden urząd z jednym przełożonym na czele.

2) Dopuszczalność zobowiązania przełożonego tego urzędu we formie instrukcyj ministerjalnych do powierzenia zastępstwa pewnym referentom urzędu w sprawach fachowych wraz z przeniesieniem na nich odpowiedzialności, podczas gdy zresztą wogóle powierzenie zastępstwa podwładnemu referentowi zależy od swobodnego ocenienia przełożonego i nie zwalnia tego ostatniego od osobistej służbowej odpowiedzialności.

Co się tyczy władz II-giej instancji, to art. 41 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. Dz. Ust. Nr. 90 poz. 490 do ustawy tymczasowej z dn. 2 sierpnia 1919 r. (Dz. Pr. P. Nr. 65 poz. 395) »o organizacji władz administracyjnych II-ej instancji«, przewiduje zasadniczo, że »ministrowie zainteresowani wydadzą w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych« szczegółowe instrukcje, określające bliżej stosunek Wojewody do istniejących dotychczas urzędów drugiej instancji, które mają wejść w skład Województw«.

Na skutek tego postanowienia zainteresowane Ministerstwa wydały odpowiednie instrukcje, normujące stosunek Wojewodów do poszczególnych Wydziałów resortowych. Jako przykład możemy przytoczyć instrukcję dla Wojewódzkich Urzędów Zdrowia, wydaną okólnikiem Ministerstwa Zdrowia Publicznego z dnia 12 marca 1920 r. Nr. XIV 9379/437 w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Jako tendencję naszej dotychczasowej polityki administracyjnej można podkreślić dążność do: 1) zasadniczego utrzymania stanowiska naczelnika władzy administracyjno-politycznej I i II instancji jako przełożonego urzędu o charakterze j e d n o s t k o w y m, a przytem 2) zobowiązanie

go do poruczenia zastępstwa naczelnikom wydziałów fachowych, względnie referentom fachowym.

Poszczególne instrukcje ministerjalne usiłują zasady powyższe przeprowadzić w szczegółach. Nie w całej pełni jest to jednak jeszcze dokonane, a poszczególne kwestje układają się praktycznie w różnych Województwach rozmaicie, we wielu wypadkach zależnie od osobistego stosunku, zachodzącego pomiędzy Wojewodą a odnośnym naczelnikiem Wydziału resortowego, względnie pomiędzy odnośnym starostą a referentem fachowym.

W praktyce powstaje mnóstwo najróżnorodniejszych systemów w odniesieniu do kwestyj specjalnych, jak np. stosunek wydziałów resortowych w Województwie do wydziału prezydjalnego (sprawy personalne), do wydziału budżetowo-rachunkowego, do ekspedytu i t. p. Jako charakterystyczny objaw nieporozumień pomiędzy poszczególnemi Ministerstwami na tle kolizji prądów »jednolitości urzędu zespolonego« i »samodzielności organów zespolonych w jednym urzędzie« możemy chociażby przytoczyć kwestję pieczęci urzędowych, w której Ministerstwo Spraw Wewnętrznych interpretuje ustawę z dnia 1/VIII 1919 r. (Dz. U. Nr. 69 poz. 416) w ten sposób, że ponieważ art. 1 p. 2 tej ustawy dozwala na używanie pieczęci urzędowej jedynie władzom i urzędom państwowym, przeto może jej używać tylko Wojewoda, względnie Starosta jako taki, a nie np. lekarz powiatowy jako organ fachowy. (Innego zdania jest Ministerstwo Zdrowia Publicznego).

Należy przytem pamiętać o tem, że należyte przeprowadzenie zasady dekoncentracji w organizacji administracji państwowej możliwem będzie praktycznie tylko pod tym warunkiem, że zostanie właśnie odpowiednio ujęta linja pośrednia pomiędzy czysto jednostkowym charakterem władzy administracyjno-politycznej I i II instancji, a systemem odrębności poszczególnych organów administracyjnych. Praktyka dowodzi bowiem — że poszczególne Ministerstwa resortowe patrzą się niechętnie na sprawę rozszerzenia zakresu działania II-ej instancji (Wojewodów) z uszczupleniem zakresu działania władz centralnych, a to właśnie ze względu na specyficzny stosunek zachodzący pomiędzy Wojewodami a wydziałami resortowemi, wchodzącemi w skład poszczególnych urzędów wojewódzkich. Stosunek ten, objawiający się z jednej strony jako dążenie do możliwie jak najdalej idącego zespolenia Urzędu Wojewódzkiego jako jednostkowego, z drugiej zaś jako dążenie do samodzielności fachowej w jego granicach, opiera się o władze centralne i znajduje patronat w Ministerstwach fachowych, które stoją na straży wskazanych celowością administracyjną fachowych interesów podwładnych im wydziałów i referatów w II i I instancji.

Stosunek Wojewodów i Starostów do ich organów fachowych powinien być mojem zdaniem dokładnie uregulowany ustawą, w ścisłym związku z przeprowadzeniem zasady dekoncentracji w administracji państwowej.

Prof. Kumaniecki Kazimierz Władysław: Centralizm i decentralizacja.

I.

Przystępując do rozważania problemu centralizmu i decentralizacji, należy wpierw się porozumieć co do niektórych, niejako wstępnych, zagadnień. Otóż przedewszystkiem na państwo można patrzeć z różnych punktów widzenia. Wszystkie te, dające się pomyśleć, możliwości są dopuszczalne, chodzi tylko o to, która z nich w danym wypadku okaże się produktywniejszą dla naukowego ujęcia problemu. Pod tym kątem widzenia spójrzmy na państwo ze stanowiska organizacji społecznej. Jakiż obraz roztoczy się wówczas przed naszemi oczyma?

W obrębie państwa, jako organizacji przymusowej i powszechnej, istnieją najrozmaitsze inne organizacje, wyrosłe z różnych szczegółowych potrzeb kollektywnego współżycia zrzeszonych jednostek: jedne z nich są przymusowe, inne dobrowolne. A wszystkie one o siebie się nawzajem zazębiają, uzupełniają i tworzą wraz z państwem pewien ustrój, będący dla siebie całością. Ale ta budowa jest dla naszego zagadnienia tylko środkiem, potrzebnym dla orjentacji, a raczej dla ułatwienia tej orjentacji pod innym względem. Mianowicie tę budowę wypełnia wciąż i nieustannie życie, a to życie, ciągle się zmieniające i tworzące coraz to nowe sytuacje faktyczne, jest wypływem tych wspólnych potrzeb, które owej misternej budowie dały początek i z których czerpie ona uzasadnienie swego bytu. Wspólność tych potrzeb ma różne źródła i różny stopień swego zakresu. Płynie ona raz z kryterjów kulturalnych, raz z podstaw gospodarczych czy zawodowych, tworząc to szersze, to ciaśniejsze koło tych potrzeb, aż przechodzi do tej formy, gdzie rozmaite potrzeby stają się wspólnemi dlatego, że ich zaspokojenie tkwi swoją wspólnością w fakcie współżycia na pewnem terytorjum. I tu znów występuje znaczna rozciągłość, — od potrzeb, zwanych sprawami komunalnemi, aż do owych zadań ułatwienia i rozwoju cywilizacji, jakie spoczywają na państwie.

Staje więc państwo przed zasadniczem pytaniem: Jak najlepiej

można to doniosłe zadanie spełnić? Czy może ono samo temu sprostać i czy może nie uwzględnić tych innych członów swej obszernej i kunsztownej budowy? A jeżeli nie, to jak działalność ich i swoją własną zharmonizować, by życie, tę budowę wypełniające, zlewało się w logiczną i zgodną całość, wzmacniając, a nie rozsadzając samej budowy. Odpowiedź na to pytanie jest zawarta w rozważanym przez nas problemie centralizmu i decentralizacji. Jak widzimy, odnosi się on do funkcji, do działalności. Jest więc problemem pierwszorzędnej wagi dla administracji publicznej.

Już z poprzednich wywodów wynika, że administracja publiczna stoi z jednej strony wobec mnóstwa szczegółowych potrzeb, powstających ze zbiorowego współżycia, z drugiej zaś wobec potrzeb ogólnych, powszechnych. Zarząd spraw, wynikających z pierwszych — to administracja lokalna w szerokiem tego słowa znaczeniu; zarząd spraw, związanych z zaspokojeniem drugiej z wymienionych kategoryj potrzeb — to administracja państwowa Ze stanowiska organizacji zaspakajania tych potrzeb dadzą się stwierdzić następujące możliwości:

1) Państwowa organizacja obejmuje zarząd zaspakajania jednych i drugich potrzeb przez własne organy. Może to przeprowadzić państwo w różny sposób, a mianowicie:

a) Nie uwzględnia zupełnie różnic, wytworzonych historycznie w poszczególnych częściach swego terytorjum, a mogących mieć znaczenie i dla istoty i dla zakresu i dla sposobu zaspokojenia tych rozmaitych potrzeb, płynących z kollektywnego współżycia ludzkiego.

b) Państwo w organizacji swego ustroju administracyjnego bierze pod uwagę tego rodzaju różnice, mające za sobą nieraz długą samoistną ewolucję.

W pierwszym wypadku mamy do czynienia z centralizmem, opartym o system realny, w drugim z centralizmem, zbudowanym na systemie prowincjonalnym. W obu zaś wypadkach może centralistyczny ustrój hołdować albo zasadzie koncentracji albo dekoncentracji. Pierwsza z nich oddaje ostateczną decyzję władzy centralnej, podczas gdy podwładne jej instancje są tylko organami przygotowującemi i wykonawczemi, przy drugiej moc rozstrzygania służy także niższym instancjom.

Jak się przy takim systemie — obojętna, którą z przedstawionych form on przybierze — przedstawia stanowisko władzy państwowej? Da się ono krótko określić, jako supremacja. Wynikają stąd doniosłe konsekwencje:

a) Przy zarządzie spraw, wynikających z zaspakajania wspólnych potrzeb lokalnych, niema tych, o których wspólne potrzeby właśnie chodzi. Niema współdziałania władz państwowych z ludnością,

niema miejsca dla wytworzenia się poczucia wspólnej odpowiedzialności za administrację tych spraw, niema wreszcie sposobności do wykorzystania doniosłych wartości, tkwiących tak w znajomości lokalnych potrzeb i środków, mogących służyć do ich zaspokojenia, jak i w psychologicznych czynnikach, mających swe źródła w szczególnem zainteresowaniu dla spraw, wypływających z bezpośrednio odczuwanych potrzeb współżycia.

b) Jeżeli zaś te braki wzajemnych węzłów i brak uzyskania tych wszystkich szczególnych wartości, o których poprzednio mówiłem, stwierdzamy co do administracji lokalnej, to zbyteczna dodawać, że to samo oczywista ma miejsce, o ile chodzi o administrację ogólnopaństwową.

c) Przy takim stanie rzeczy bieżąca kontrola publicznej administracji polega głównie na tych środkach, jakie same dla siebie stworzą organy tej administracji. Jest to kontrola, wykonywana przez tych, którzy mają być kontrolowani, kontrola, wykonywana od wypadku do wypadku, czyto w formie pewnych doraźnych zarządzeń, czy też w toku instancyj kontrola z wyraźnym jej charakterem, jako taka, to znaczy kontrola dla kontroli. Jest więc ona mniej lub więcej dorywcza i często nie jest już w stanie naprawić tego, co stwierdziła: jest kontrolą przedewszystkiem represyjną.

d) A jeżeli tak jest, to wytwarzać się musi przeciwstawienie państwa społeczeństwu. Nie wyrabia się poczucie związku i współpracy, a to prowadzi — jak każda supremacja — do zwichnięcia równowagi. Słusznie też powiedział Percy Ashley: »Tam, gdzie naród nie był przyzwyczajony do kierowania sprawami publicznemi, katastrofa wywołana bankructwem biurokracji jest tem większa, że niema żadnej innej siły, którąby można postawić na miejsce przeżytej organizacji urzędniczej«. Świeży przykład carskiej Rosji jest wymownem potwierdzeniem tych słów uczonego Anglika. Centralizm ma zawsze u końca swej drogi kataklizm.

2) Drugim możliwym sposobem rozwiązania omawianego zagadnienia jest ten, który powołuje do pracy w tym kierunku obok organów państwa także i inne organizacje społeczne; jest to ustrój decentralistyczny. Przewodnia jego myśl polega na tem, aby przedewszystkiem zarząd zaspakajania potrzeb lokalnych oddać w ręce organów samorządowych. Pojęcie lokalności jest względne. Warunkiem bowiem zdrowego samorządu jest jego zdolność do sprostania tym zadaniom, chodzi więc o to, by jednostka samorządowa mogła te zadania wykonać własnemi siłami i środkami. Do tego zaś musi mieć obok odpowiedniego zasobu sił intellektualnych także odpowiednią samodzielność finansową. Z tego wynika potrzeba mniejszych i większych jednostek

samorządowych. Niema jednak w ich wzajemnem do siebie stosunku przełożeństwa i podwładności, istnieje tylko stosunek nadzoru i kontroli, poza którym tkwi ta zasadnicza myśl, by jednostka większa, zasobniejsza w siły i wyposażona lepiej w środki, obejmowała zarząd tych potrzeb komunalnych, których mniejsza jednostka nie jest w stanie zaspokoić.

Ale pozostaje jeszcze stosunek organów administracji państwowej do organów samorządowych. Ma on znaczenie i ze względu na zarząd spraw lokalnych, bo jego mniejsza lub większa sprawność nie może być obojętna ze stanowiska państwa, a powtóre i dlatego, że państwo powierza organom samorządowym także szereg funkcyj w zakresie administracji ogólno-państwowej. Otóż pod tym względem są możliwe dwa systemy:

a) Zasada dualizmu władz opiera się na rozdziale władz państwowych i samorządowych. Istnieją one obok siebie równolegle i odrębnie. Ponieważ jednak jedne i drugie nie mogą być wyposażone w egzekutywę, bo wówczas powstałyby dwa rządy, a to oznacza anarchję, przeto egzekutywę zatrzymują w tym systemie tylko państwowe władze administracyjne. Wpływa to ujemnie na sprawność administracji samorządowej w zakresie spraw komunalnych i utrzymuje się przeciwstawianie społeczeństwa państwu i naodwrót.

b) Usuwa te wszystkie braki zasada zespolenia, polegająca na tem, że zwłaszcza w wykonawczych organach władz samorządowych czynnik obywatelski administruje wspólnie z fachowym czynnikiem urzędniczym, a przewodnictwo spoczywa w rękach szefów odpowiednich państwowych władz administracyjnych. Egzekutywa jest wówczas nie tylko jednolita, ale także we wszystkich sprawach publicznej administracji bezpośrednia. Lecz to nie jedyna dobra strona tego rodzaju ustroju decentralistycznego, — są jeszcze inne, bodaj czy nie donioślejsze.

Jakież to są one?

Czynniki obywatelskie poznają z bezpośredniego doświadczenia całą trudność skomplikowanych zadań nowożytnej administracji, to zaś sprowadza je ze stanowiska samej tylko krytyki na teren pozytywnej pracy i uczy je poczucia odpowiedzialności za administrowanie, narówni z zawodowym czynnikiem urzędniczym. Ten ostatni zaś dzięki ciągłej i bezpośredniej styczności z przedstawicielami ludności, obznajomionymi dobrze i bezpośrednio z potrzebami tej ludności, może się łatwiej ustrzec jednostronności i szablonu, a to nietylko w tych dziedzinach, w których administruje wspólnie z czynnikami samorządowemi, ale i w wyłącznie własnym już zakresie administracji ogólnopaństwowej. Nadto staje się zbytecznem uciekanie się do systemu pro-

wincjonalnego, bo ten zawsze podtrzymuje odrębności, nie przyuczając do poczucia jednolitości i wspólności państwowej. System zaś decentralistyczny daje szerokie pole możliwościom uwzględnienia rozmaitych różnic, które prawie w każdem państwie dadzą się stwierdzić w poszczególnych jego częściach, bez wcielania ich jednak w formę, dla jednolitości państwa mniej lub więcej niepożądaną. Ale co najważniejsza, to fakt, że tak pojęty system decentralistyczny, jak go poprzednio przedstawiłem, stwarza ciągłą kontrolę. Przez wspólną pracę w administracji publicznej czynnik fachowy i obywatelski wciąż się nawzajem kontrolują. Nie jest to zaś owa doraźna i głównie represyjna kontrola, jaką wprowadza ustrój biurokratyczny w centralizmie, ale kontrola pod postacią ciągłej wzajemnej rady, ustawicznej współpracy, wykonywanej pod wspólną odpowiedzialnością, jako *bonum officium*. Jest to ciągła kontrola społeczeństwa przez jego organy samorządowe nad organami państwowemi i odwrotnie. Jeżeli zaś jeszcze weźmiemy pod uwagę, że w organach samorządowych znajduje się odpowiedni element dla sądownictwa administracyjnego, przez które umożliwia się kontrolowanie publicznej administracji także przez jednostkę, to dochodzimy do ważnego stwierdzenia, że w systemie decentralistycznym tkwi jeden z najdonioślejszych środków kontroli, jeden z najważniejszych hamulców, zapewniających utrzymanie równowagi. Tą drogą w miejsce przeciwstawiania państwa społeczeństwu i społeczeństwa państwu wchodzi zrozumienie wspólnej odpowiedzialności za dobrą administrację, pojętą jako całość. Samorząd staje się tym sposobem czynnikiem, sprzęgającym rządzący autorytet z rządzonymi, a przez to system decentralistyczny elementem równowagi, zapewniającej ład i ewolucję bez kataklizmów. Spoglądając z punktu widzenia konstrukcji personifikacyjnej, zapożyczonej z prawa cywilnego, widzieć się będzie w takim ustroju administracyjnym silnie zarysowane kontury odrębnych osób prawniczych. Gdy się jednak spojrzy ze stanowiska ich funkcji, działania, administrowania publicznego, to obraz będzie inny: Wysunie się na czoło nie odrębność, nie przeciwieństwo, nie walka, lecz łączność spoistość i współdziałanie. Jest to stan pewnej — by użyć wyrażenia Leona Duguit[1]) — *interdépendance sociale*, stan równowagi będący wynikiem tego, że — jak to określa inny wybitny prawnik francuski Maurice Hauriou[2]) — *toute organisation qui exerce un pouvoir de contrainte ou de requisition, fait partie de l'administration publique ou est contrôlée par l'admini-*

---

[1]) *Les transformations du droit privé depuis le Code Napoleon* (Paryż 1912).

[2]) *Precis de droit administratif et de droit public* (wyd. VII, Paryż 1911, str. 8).

stration publique. W tem też znaczeniu należy rozumieć Duguita, gdy powiąda, że *le gouvernement d'un pays n'est vraiment fort que lorsqu'il est l'organisation de ses forces sociales* [1]).

II.

Skoro ustaliliśmy sobie istotne kryterja zajmującego nas problemu, wypada zapytać, jak się on przedstawia w świetle postanowień polskiej Konstytucji z 17 marca 1921 roku? Aby na to pytanie odpowiedzieć, trzeba sobie wpierw zdać sprawę z zasad, jakie Konstytucja przyjęła tak co do ustroju administracji państwowej, jak i samorządu, tudzież co do wzajemnego ich do siebie stosunku.

Co się tyczy administracji państwowej, ma być ona zorganizowana według systemu realnego, zespolenia agend pod jednem kierownictwem i na zasadzie dekoncentracji. Pod względem zaś samorządu konstytucja ustala następujące zasady:

a) Budowa samorządowa ma być trójstopniowa: gminna, powiatowa i wojewódzka.

b) Prawo stanowienia w sprawach, należących do samorządu, przysługuje radom obieralnym.

Wreszcie stosunek samorządu do administracji państwowej oparła Konstytucja na następujących podstawach:

Samorząd powiatowy i wojewódzki ma mieć egzekutywę o charakterze kollegjalnym, złożoną z członków, wybranych przez radę powiatową, względnie wojewódzką i z urzędników państwowej administracji powiatowej i wojewódzkiej, przyczem przewodnictwo spoczywać będzie w rękach tych ostatnich. Jest to więc zasada zespolenia, której też odpowiada postanowienie co do podziału terytorjalnego, według którego jednostki administracji ogólno-państwowej mają się pokrywać z jednostkami samorządu.

Jak widać zatem, to Konstytucja marcowa weszła na drogę decentralizacji, dekoncentracji, zespolenia i systemu realnego, a więc na dobrą drogę. Ale na tem stwierdzeniu zagadnienie bynajmniej się nie wyczerpuje. Konstytucja bowiem rozróżnia poza samorządem wojewódzkim, powiatowym i gminnym jeszcze samorząd mniejszości narodowych (art. 109), samorząd wyznaniowy (art. 113 i następne), tudzież samorząd gospodarczy (art. 68). Zanim się tym zagadnieniom bliżej przypatrzymy, należy zaznaczyć, że pod względem ścisłego odgrani-

---

[1]) *Traité de droit constitutionel* Paryż 1911, str. 68).

czenia pojęć i terminologji Konstytucja grzeszy wielkiemi brakami, a mianowicie niektóre z jej przepisów używają obok siebie terminów »samorząd« i »autonomja«, albo pośrednich ich określeń, jak np. »samodzielne prowadzenie swych spraw wewnętrznych« lub »rządzenie się własnemi sprawami«, a to w taki sposób, jak gdyby sobie przy ich redakcji nie zdawano sprawy z tego, że samorząd i autonomja — to nie to samo. A ponieważ dla samorządu zna Konstytucja — jak widzieliśmy — aż cztery kryterja, przeto brak ścisłości i jednolitości terminologicznej wprowadza w problem jeszcze więcej niejasności.

Skoro zaś zasady, ustalone w Konstytucji, mają być dopiero przeprowadzone w osobnych ustawach, przeto właściwe zadanie jest dopiero do spełnienia. Aby się w niem zorjentować, trzeba sobie wpierw zdać sprawę z najważniejszych wątpliwości:

Zaczynamy od samorządu mniejszości narodowych, gdyż tego rodzaju »autonomiczne związki o charakterze prawno-publicznym« mają istnieć »w obrębie związków samorządu powszechnego«, a celem ich ma być zabezpieczenie tym mniejszościom »pełnego i swobodnego rozwoju ich właściwości narodowościowych«. Otóż osobne ustawy, przewidziane w tej kwestji w art. 109 Konstytucji, będą musiały rozstrzygnąć następujące pytania, co do których Konstytucja nie zawiera jasnych postanowień:

a) Co to znaczy «mniejszość narodowościowa« w rozumieniu art. 109 Konstytucji?

b) Co to znaczy »autonomiczny« związek mniejszości narodowościowej, tj. czy ma on mieć legislatywę, czy nie, a w danym razie jakim ma być zakres autonomji względnie samorządu?

c) Co to znaczy »w obrębie samorządu powszechnego«? Czy mają takie związki mniejszości narodowościowych powstać na wszystkich trzech stopniach samorządu powszechnego, a jeżeli nie, to na których?

d) W jaki sposób ma być rozwiązane stanowisko takiego związku mniejszości w obrębie odpowiedniej jednostki samorządu powszechnego i jaki ma być ich wzajemny do siebie stosunek? Czy ma się to stać na zasadzie kuryj narodowościowych lub podziału pewnych organów samorządu powszechnego dla pewnych spraw na sekcje narodowościowe, czy może jeszcze w jakiś inny sposób?

e) Skoro te związki mają powstać w obrębie jednostek samorządu powszechnego, to czy mają one także objąć odpowiednią część agend administracji ogólno-państwowej, sprawowanych przez organy ostatnio wymienionych jednostek? A jeżeli tak, to które to będą organy

i jak ma wyglądać stosunek władz administracji państwowej do organów obu związków samorządowych, powszechnego i specjalnego narodowościowego, a to ze względu na stosunek zasady zespolenia, tudzież stosunek organów obu samorządów do siebie, skoro związek mniejszości narodowej ma istnieć i działać w obrębie samorządu powszechnego?

f) Dalsze pytanie brzmi: Czy oba związki będą miały odrębny aparat administracyjny, czy nie?

g) Wreszcie ostatniem jest zagadnienie władztwa finansowego: Czy związek mniejszości narodowościowej będzie miał samoistne prawo nakładania podatków, dodatków do podatków, opłat? A jeżeli tak, to w jakim zakresie i w jakim stosunku do analogicznych uprawnień tej jednostki samorządu powszechnego, w obrębie której podobny związek mniejszości będzie istniał.

Widać z powyższego przeglądu najważniejszych tylko z pytań, które się nasuwają w przedmiocie samorządu mniejszości narodowościowych, że każde z nich odnosi się do zagadnień natury zasadniczej i że Konstytucja wypowiedziała się pod tym względem i niejasno i niewystarczająco. Czegoż należy żądać od owych osobnych ustaw, które, normując ustrój samorządu mniejszości narodowościowych, dadzą dopiero naprawdę sens ogólnikowym określeniom artykułu 109 Konstytucji? Aby zachowały spoistość ustroju samorządu powszechnego i stworzyły takie jednostki samorządu powszechnego i mniejszości narodowościowych, aby były zdolne do spełnienia powierzonych im zadań. W tym celu jednak należy najpierw ustalić i wprowadzić w życie ustrój samorządu powszechnego. Wogóle cała ta kwestja łączy się z inną jeszcze, również doniosłą: z urządzeniem ustroju niektórych części Państwa Polskiego na kresach. W tym ostatnim wypadku chodzi o wyjątek w stosunku do zasady. Chcąc przeto unormować wyjątek, trzeba wpierw ustalić zasadę, a pod tym względem zaczęto u nas odwrotnie. Mianowicie Statut organiczny dla Województwa Śląskiego uchwalono jeszcze przed Konstytucją marcową, nie mówiąc już o tem, że niewiadomo dotąd, jak zasady tej Konstytucji co do samorządu i autonomji będą wyglądały w urządzeniu ustaw specjalnych. Do zajęcia się najpierw wyjątkiem zmusił nacisk stosunków, zemściło się niezdecydowanie i zwlekanie z zasadniczem urządzeniem samorządu i autonomji w państwie. Otóż ważną jest rzeczą, by nie brnięto dalej na drodze wyjątkowych urządzeń, bo może się snadnie okazać, że wyjątki wyrosły ponad zasadę i że nie będzie tej harmonijnej całości, której istotę stanowi równowaga, będąca podstawą normalnego rozwoju państwa.

Wreszcie z kwestyj, łączących się z powszechnym samorządem

terytorjalnym, pozostaje do rozpatrzenia jeszcze jedna. Konstytucja stanowi, że jednostki tego samorządu mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań wchodzących w zakres samorządu i że takie związki mogą otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy. Jakież nasuwają się tutaj wątpliwości?

1) Jeżeli związek przyjdzie do skutku w pierwszy z dwu przez Konstytucję przewidzianych sposobów, tj. bez ustawy, to w takim razie związane ze sobą jednostki samorządowe zachowują swoją odrębność, a ich organy swój zakres działania. Jeżeli będzie chodzić o jakąś poszczególną konkretną sprawę, np. o szpital, sytuacja będzie jeszcze mniej skomplikowana, bo może ją uregulować wzajemny układ. Ale przecież Konstytucja nie wyklucza związku nawet co do wszystkich spraw, wchodzących w zakres związanych jednostek samorządowych. A jeżeli tak, to czy da się pomyśleć podobny związek bez ustawy?

2) Ustawa zaś, nadająca związkowi jednostek samorządowych charakter prawno-publiczny, stworzy jakąś wyższą ponad niemi jednostkę samorządową. Otóż stajemy zaraz przed pytaniem, czy jest potrzebny jeszcze czwarty stopień w budowie samorządowej? A drugie pytanie: Czy da się pomyśleć ze stanowiska jednostki państwa wprowadzenie podobnych wielkich jednostek samorządowych w pewnych tylko częściach państwa? Niewiadomo, czy autorowie Konstytucji przemyśleli te konsekwencje dostatecznie, i co właściwie mieli na myśli. Jeżeli przyświecał im wzór francuskiej *région*, nad którą we Francji już się od dłuższego czasu zastanawiano, aż ją wprowadzono do projektu reformy administracji, to przeoczono, że we Francji jest tylko samorząd dwustopniowy i że potrzebę stworzenia trzeciego wyższego stopnia wyniosły na porządek dzienny potrzeby życia. Nie dopatrzono też tego, że we Francji postawiono odrazu sprawę jasno, tak co do zakresu owej *région*, jak i co do jej charakteru prawnego, gdyż przewidziano nadanie jej osobowości prawnej i stworzenie ustawą ustalonych organów. Szkoda też wielka, że nie zwrócono uwagi na ustawę czesko-słowacką z 29 lutego 1920 (Nr. 126 Zbioru ustaw i rozporządzeń) o ustroju władz powiatowych i obwodowych. Otóż ta ustawa przewiduje możność łączenia się powiatów samorządowych dla przeprowadzenia wspólnych urządzeń, stanowi jednak, że bliższe przepisy o takiem połączeniu i wykonaniu wspólnych urządzeń wyda w poszczególnych wypadkach starosta obwodowy, względnie minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem robót publicznych. Zna powyższa ustawa także związki obwodów dla takich spraw, wchodzących w zakres samorządowego obwodu, które wskutek swego zakresu przekraczają potrzeby poszczególnych obwodów, odnoszą się do interesów

większej części obszaru związku obwodów, a nie mają znaczenia ogólnopaństwowego. O tem jednak, które to są tego rodzaju sprawy, ma się rozstrzygać w drodze rozporządzenia. Nadto ustawa zgóry ustala trzy ich grupy: właściwą czeską, potem drugą, obejmującą obwody na Morawach. na Śląsku i w częściach należących dawniej do Austrji Dolnej, wreszcie trzecią, złożoną z obwodów słowackich. Zatem ustawa czesko-słowacka wprowadziła bliższe postanowienia co do zakresu merytorycznego, przy związkach obwodów także co do terytorjum, i oddała decyzję w podstawowych kwestjach rządowi. Mogła tak zrobić, gdyż konstytucja Rzpltej Czecho-Słowackiej z 29 lutego 1920 (Nr. 121 Zb. ustaw i rozp.) nie skrępowała ustawodawcy, odsyłając w § 89 ustrój władz administracyjnych państwowych i samorządowych do osobnej ustawy i stanowiąc, że ta osobna ustawa przekaże bliższe uregulowanie tej kwestji na drogę rozporządzeń. Uchwalono tam Konstytucję i ustawę o władzach obwodowych i powiatowych tego samego dnia. Znaczy to, że w Czecho-Słowacji odrazu ustalono zasadniczy ustrój administracyjny. Zyskano tem samem jednolity punkt widzenia, z którego będzie się urządzać ustroje wyjątkowe, jak np. przewidziany w § 3 konstytucji dla Rusi Przykarpackiej. U nas — jak już wspominałem — stało się inaczej. Jednak ogólnikowe przepisy naszej Konstytucji dopuszczają różnych możliwości, chodzi więc o to, by przy uchwaleniu owych specjalnych ustaw, przewidzianych w Konstytucji, wybrać z tych możliwości te, które będą w stanie zapewnić równowagę, jako podstawę ładu i zdrowego rozwoju państwa.

Dwa pozostałe samorządy, wyznaniowy i gospodarczy, wychodzą poza ramy powszechnego samorządu terytorjalnego. Co się tyczy pierwszego z nich, to pierwszą kwestją jest sprawa uznania związku religijnego przez państwo. Kościół rzymsko-katolicki takiego uznania nie potrzebuje, inne zaś związki religijne mogą być przez państwo uznane, jeżeli nie są przeciwne porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej. Z uznaniem łączy się kwestja samorządu i autonomji.

Mianowicie związek religijny, uznany przez państwo, ma osobowość prawną, to znaczy, może posiadać majątek ruchomy i nieruchomy, posiadać i używać swoich fundacyj i funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych. Samorząd takich związków odnosi się do zarządu ich majątku i wymienionych zakładów i fundacyj i do samodzielnego prowadzenia swych spraw wewnętrznych. Nadto mają one prawo urządzać zbiorowe i publiczne nabożeństwa. Pod względem zaś autonomji, to Konstytucja odrazu przyznała Kościołowi rz.-kat. prawo rządzenia się własnemi prawami, podczas gdy inne związki religijne muszą wpierw uzyskać uznanie przez

państwo ich własnych ustaw, czego państwo nie może odmówić, jeżeli te ustawy nie zawierają postanowień sprzecznych z prawem. Wreszcie stosunek Kościoła rz.-kat. do Państwa ma być ustalony na podstawie konkordatu, a stosunek innych związków religijnych w drodze ustawy, wprawdzie po porozumieniu się z ich prawnemi reprezentacjami, ale przecież jednostronnie.

Wreszcie co się tyczy samorządu gospodarczego, to będzie on stworzony dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a z organów jego ma wyjść drogą wyborów pośrednich Naczelna Izba Gospodarcza Rzeczypospolitej. Zadaniem jej ma być współpraca z państwowemi władzami w kierowaniu życiem gospodarczem i prawo inicjatywy w dziedzinie legislatywy w zakresie gospodarczym. Otóż trzeba zauważyć, że, skoro Konstytucja marcowa przewidziała samorząd gospodarczy, powinna była pójść jeszcze o krok dalej i liczyć się już ze stanem, istniejącym na ziemiach Państwa Polskiego. Twórcy Konstytucji zapomnieli, że są pewne zawodowe związki samorządowe, których zadania ani nie wyczerpują się w zakresie potrzeb gospodarczych, ani nawet nie zmierzają przedewszystkiem do ich zaspokojenia, lecz są znacznie szersze i z tego powodu organy tych związków są nawet wyposażone w pewne władztwo, objawiające się np. w dyscyplinarnej władzy wykonywanej wobec członków związku. Należą tu przedewszystkiem związki niektórych zawodów wolnych, jak Izby adwokackie, notarjalne lub lekarskie. Są one charakterystycznym wynikiem ewolucji i pominąć ich nie można. Rozumiem, że ich tworzenie, działalność i rozwój mają się odbywać drogą zwykłych ustaw. Skoro jednak Konstytucja zawiera zasadnicze przepisy o samorządzie gospodarczym, to nie powinna była przeoczyć samorządu zawodowego i o tyle jest za ciasną.

Do jakiego więc wyniku dochodzimy? Konstytucja marcowa przyjęła dla ustroju administracyjnego zasady dobre i mogące zapewnić na równowadze oparty normalny rozwój państwa. Sposób jednak określenia tych zasad nasuwa wiele wątpliwości i otwiera szerokie pole różnym możliwościom. Zależeć więc będzie od specjalnych ustaw, czy te dobre zasady zostaną wypaczone, czy raczej potrafi się z nich wykrzesać podstawy dla zdrowego ustroju administracyjnego.

Artykuł 67.

Prawo stanowienia w sprawach, należących do zakresu działania samorządu, przysługuje radom obieralnym. Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegjów, obieranych przez ciała

reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem.

Patrz opinje podane wyżej przy artykule 66.

Artykuł 68.

Obok samorządu terytorjalnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: Izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowemi w kierowaniu życiem gospodarczem i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określą ustawy.

1) Prof. Władysław Leopold Jaworski: Integracja gospodarstwa narodowego.

Postanowienie zawarte w tym artykule uważam za płodne. Powstać mająca na jego podstawie Naczelna Izba Gospodarcza Rzp. P. odznaczać się będzie tem, że:

1) wyjdzie z wyborów pośrednich i w przeciwstawieniu do Sejmu składać się będzie z sił fachowych;

2) wyposażona będzie w samorząd, a więc nie będzie tylko ciałem opinjującem, ale będzie miała w pewnym zakresie agendy administracyjne; wreszcie

3) będzie mogła otrzymać w dziedzinie legislatywy prawo inicjatywy i występować z własnemi projektami przed Sejmem.

Polityczne znaczenie Nacz. Izby Gospodarczej polegać będzie na wprowadzeniu do naszego życia publicznego elementu, kierującego się momentami rzeczowemi, fachowego i niesklonnego do radykalizmu.

Ekonomiczne znaczenie może być, w obecnej zwłaszcza epoce, decydujące. Przeżywamy przesilenie ekonomiczne, byłoby jednak mylnem brać wyraz »przesilenie« w zwykłem znaczeniu, jako okres krótki, po którym następuje ulga i poprawa. Niedomagania sytuacji ekonomicznej, spowodowane wojną, będą trwać długo i wymagają nie przejściowych, ale względnie trwałych środków naprawy.

Obecne położenie gospodarcze cechuje ogólne zubożenie. Wywołane ono zostało: 1) nadmiernem obdłużeniem państw; 2) zastojem w produkcji: 3) zastojem w eksporcie; 4) niedostatecznością kapitału rzeczowego.

Środkami naprawy jest tylko wzmożenie produkcji i oszczędność.

Objawem krystalizującym i koncentrującym w sobie całą sytuację ekonomiczną, odbijającym ją, jak w zwierciadle, jest inflacja pieniądza papierowego. Jest ona obrazem zadłużenia państwowego; objawem, zarazem przyczyną i skutkiem drożyzny, błędnem kołem, w które wpadło nasze życie ekonomiczne.

Ta centralność problemu inflacji pozwala nam oceniać gospodarstwo społeczne z jej punktu widzenia, bez obawy, że czegoś nie uwzględniamy i nie wciągamy w sferę naszych rozważań.

Otóż, jeżeli środkiem zmniejszenia inflacji jest wzmożenie eksportu, a środkiem zwiększenia tego ostatniego jest (obok oszczędności) wzrost produkcji, to pierwszym warunkiem tego wzrostu jest ułożenie programu, jest zapobieżenie chaosowi.

Doświadczenia bolszewickie potwierdziły jaskrawo znaną prawdę, że państwo nie może być producentem i że wolność gospodarcza musi pozostać podstawą gospodarstwa. Wiedzie ona nieuniknienie do przesileń, dotychczas krótkotrwałych, obecnie wskutek wojny chronicznych. Przyczyną przesilenia jest chaos w produkcji, związany z wolnością gospodarczą. Przyjmując przeto za podstawę wolność gospodarczą, należy i tutaj, jak wszędzie, wprowadzić przeciwwagę. Rolę tę odegrać powinno państwo, nie jako wyłączny producent i nie wogóle jako producent, ale 1-o) jako ten czynnik, który jedynie może się orjentować w całości sytuacji ekonomicznej państwa i świata, i 2-o) jako ten czynnik, który rozporządza dostatecznemi środkami, aby chaotyczność produkcji, wynikającą stąd, że w systemie wolności gospodarczej produkuje się tylko dla zysku, złagodzić, a nawet usunąć przez przyznanie beneficjów przedsiębiorstwom dlatego nie aktywnym, że nie spodziewają się zysku, a koniecznym ze względu na to, że produkować mogą środki zaspokojenia niezbędnych potrzeb.

Państwo spełni to swoje zadanie, jeżeli będzie miało odpowiednio urządzone organy. Nadaje się do tego właśnie w wysokim stopniu Naczelna Izba Gospodarcza. Nie może być jej celem ani usunąć roli rządu, ani zastąpić inicjatywy prywatnej, ale pierwszy i drugą wspomagać. Fachowość, bezpośredniość doświadczenia i obserwacji i wielostronność są kwalifikacjami, których nie może mieć rząd w równej mierze, nie porównywamy zaś ich już nawet z kwalifikacjami produkujących, z natury samego systemu gospodarczego ryzykujących. To ryzyko właśnie zmniejszy Nacz. Izba Gosp. 1-o, przez stworzenie programu produkcji dla całego państwa, 2-o przez skierowanie beneficjów rządowych tam, gdzie one równoważyć mogą brak zysku lub taką jego

wysokość, że przedsiębiorstwo nie ma szans wytrzymania konkurencji, wreszcie 3-o przez ujęcie w swe ręce zagranicznej polityki handlowej.

Ta ostatnia sprawa powinna być zbadaną ze szczególną starannością. Jeżeli godzimy się na to, że inflację zmniejszymy obok oszczędności tylko przez eksport, i jeżeli tylko tą drogą uzyskamy od zagranicy potrzebne nam kapitały rzeczowe (surowce, maszyny i t. d.), to siłą rzeczy wyrobią się umowy kompensacyjne (zamiana towarów, nie kupno-sprzedaż), jako typ coraz bardziej powszechny. Kompensacje trzeba ująć w plan, do czego potrzeba zdolności kupieckich, których państwo nie posiada. Naczelna Izba Gospodarcza, złożona z przemysłowców i kupców, a wyposażona wedle art. 68 Konstytucji, wniesie w życie gospodarcze te niezbędne właściwości kupieckie i uczyni je powszechnemi.

Wszystko to sprawia, że instytucja, przewidziana w art. 68 Konstytucji, może odegrać ważną rolę w rozwoju ekonomicznym naszego państwa.

Oświetlmy jednak jeszcze kilkoma uwagami zaznaczone wyżej ogniwa naszego rozumowania.

Ogólne zubożenie, będące następstwem wojny, spowodowane zostało między innemi — jakeśmy podnieśli — zastojem w produkcji i w konsekwencji zastojem w eksporcie, tych zaś zjawisk przyczyny szukać należy, między innemi, w usunięciu się z targu światowego już zrujnowanej Rosji i zatamowanych w swej ekspansji Niemiec. Ujawnia to w jaskrawy sposób zależność ekonomiczną państw od siebie i pobudza do wysiłków, aby przywrócić międzynarodowy obrót. Oba ustroje ekonomiczne, kapitalistyczny i komunistyczny, rozumieją to doskonale. Założeniem bolszewizmu, warunkiem jego egzystencji, jest jego międzynarodowość. Gdy w Europie nie udało mu się jeszcze znaleźć naśladowców o dłuższem trwaniu, zawiera umowy handlowe z zagranicznym kapitałem. W ustroju kapitalistycznym przesilenie coraz ostrzejsze popycha z jednej strony do anormalnych, ale krótkotrwałych eksperymentów, z drugiej zaś strony zmusza, wbrew zasadom politycznym, do handlowych układów właśnie z sowietami, tak nieodzowną jest potrzeba rozszerzenia rynku. Polska musi oczywiście również wejść w ten olbrzymi splot międzynarodowych stosunków, wejdzie zaś z widokami powodzenia, jeżeli stanie obok innych państw, jako narówni z niemi zorganizowany podmiot gospodarczy. Jak ma się zorganizować? Takim właśnie jest problem, który państwo polskie musi przedewszystkiem rozstrzygnąć.

Organizacja ekonomiczna może być pomyślaną w dwojaki sposób: albo państwo jest producentem, albo producentami są jednostki, jednak ze sobą związane. Pierwszy sposób jest ustrojem kollektywistycznym,

nieznającym własności prywatnej i wolności wymiany; gdy jednak kollektywizm jest sam przez się organizacją, to przy wolności gospodarczej organizację należy stworzyć. Problem przeto, który postawiliśmy wyżej, opiewa: kollektywizm, czy wolność gospodarcza? a jeżeli ta druga, to jak gospodarstwo zorganizować, aby w międzynarodowym obrocie wziąć udział?

Należy z szczególną czujnością śledzić rozwój bolszewizmu, bo ten dziejowy eksperyment jest silniejszą krytyką komunizmu, niż wszystkie wywody naukowe. Republika sowiecka nie zdołała nigdy przeprowadzić zniesienia własności prywatnej na ziemi, a obecnie co do drugiego istotnego punktu, w kwestji zniesienia wolności wymiany, uczyniła potrójny zwrot: 1-o) włościanom pozwoliła na wolny handel ich produktami, po uiszczeniu pewnej ich części jako podatku; 2-o) przyznała własność prywatną robotnikom na pewnej części fabrykatów; 3-o) udzieliła koncesyj zagranicznym przedsiębiorcom na eksploatację Rosji, oczywiście na podstawach kapitalistycznych, to jest na podstawie własności prywatnej i wolności wymiany. Zwrot jest widoczny i nie jest też zatajany przez rząd sowiecki. W raporcie, złożonym X-mu kongresowi komunistycznemu dnia 8 marca 1921 r., przyznaje to kategorycznie Kamieniew (*Prawda* z 18 marca 1921 r.). Różnica jest tylko ta, że, gdy Europa uważa to za bankructwo bolszewizmu, Kamieniew uważa te postanowienia za przejściowe.

»Czekając na pomoc — pisze w swym raporcie, — jaką nam przynoszą republiki sowieckie, możemy bez deziluzji, bez upadku ducha, apelować do kapitalizmu. Zresztą nie jesteśmy przezeń zupełnie otoczeni. Na całem półkolu mamy za sąsiada Azję rewolucyjną, Azję niekapitalistyczną. Jeżeli zdołaliśmy się utrzymać, to dlatego, że między Europą a Azją utworzył się pewien rodzaj równowagi i że Azja podnosi już głowę. Z punktu widzenia historycznego jesteśmy w połowie drogi, z punktu widzenia politycznego i geograficznego jesteśmy między dwoma kontynentami. Nie bez racji w pierwszym paragrafie umowy angielsko-rosyjskiej mówią kapitaliści angielscy, że wejdą z nami w stosunki handlowe, jeżeli zrzekniemy się propagandy w Egipcie, Indjach, Afganistanie i t. d. Mimo naszego otoczenia kapitalistycznego, uratujemy Rosję sowiecką«.

Z słów tych widać, że, jeżeli bolszewizm już nie zbankrutował, to bankructwu ulegnie, gdy zdobycie przez niego świata okaże się iluzją. Tymczasem doświadczenie bolszewickie przemawia przeciwko kollektywizmowi. Jeżeli więc gospodarstwo możliwem jest tylko na zasadzie wolności gospodarczej, to wyłania się wówczas pytanie, jak to zaznaczyliśmy, opiewające: jak zorganizować społeczeństwo pod względem gospodarczym, aby: 1-o) uchronić je od perjodycznych przesileń lub

je złagodzić, tudzież 2-o) wziąć udział ze skutkiem w międzynarodowym obrocie?

Jesteśmy świadkami usiłowań prawie wszystkich państw w tym kierunku. Sądzę, że art. 68 może stanowić podstawę do takiej organizacji. Nie może ona być, jakeśmy widzieli, kollektywistyczną, nie może także być centralistyczną, bo ta jest również sprzeczną z wolnością gospodarczą. Pozostaje więc dobrowolna organizacja, integrująca, całkująca gospodarstwo, oparta jednak na ustawowych fundamentach. Tym warunkom odpowiada art. 68 Konstytucji. Należy tylko powtórzyć, że mająca powstać Naczelna Izba Gospodarcza nie ma zastąpić ani rządu, ani inicjatywy prywatnej. Zadania jej powinny być następujące:

1) N. I. G. układać będzie program produkcji całego państwa, jednak nie w drodze przymusu, ale w drodze porozumienia się wszystkich czynników gospodarczych państwa.

N. I. G. składać się będzie z reprezentantów wszystkich gałęzi produkcji, z reprezentantów handlu, — ale artykuł 68 Konstytucji dopuszcza, aby do N. I. G. weszli także reprezentanci konsumentów, porozumienie przeto nie będzie jednostronne. Dojście do skutku porozumienia jest możliwe, bo leżeć będzie w interesie producenta zdobyć — raczej mniejszy zysk, aniżeli nie zdobyć żadnego.

N. I. G. nie będzie tylko biurem informacyjnem, ale przez wzajemne zetknięcie się czynników gospodarczych różnorodnych, przez możność wzajemnego ocenienia sił gospodarczych, będzie sama wytwarzać nowy stan, nową sytuację ekonomiczną. Program produkcji wytworzony przez N. I. G. dawać będzie wielorakie korzyści:

a) wpłynie na pewną stałość gospodarstwa narodowego;

b) uchroni rząd od jednostronnego wpływu jakiejś potężnej grupy przemysłowej, bo rząd będzie mógł jej przeciwstawić opinję N. I. G., z którą będzie się musiał liczyć (wiemy, jak np. na traktaty handlowe wpływają poszczególne potężne grupy przemysłowe);

c) stwarza się wogóle z jednej strony teren, na którym spotkać się mogą wszystkie czynniki ekonomiczne, bez narażenia się na wpływ demagogji politycznej, z drugiej zaś strony stwarza się ciało, z którem można traktować w sprawie wielkich tranzakcyj lub też tranzakcyj na szereg lat.

2) N. I. G. będzie opracowywała projekty ustawodawcze, a Konstytucja dozwala, aby N. I. G. otrzymała prawo inicjatywy, t. j. aby projekty jej były przedkładane Sejmowi. Będą te projekty miały wyższość nad innemi, bo będą wypracowane przez koła fachowe z uwzględnieniem interesów wszystkich grup ekonomicznych, a nie jednej tylko, mającej szczególnie wielki wpływ na rząd.

3) Wspomniałem o umowach kompensacyjnych. Sądzę, że w obecnej sytuacji światowej będą się one upowszechniały i trwały dłużej, aniżeli się to przypuszcza, cokolwiekbyśmy o ich pożyteczności sądzili. Ponieważ i te umowy muszą być zawierane na zasadzie wolności gospodarczej, a dotychczasowy przymus musi być usunięty, przeto nie wyobrażam sobie, jak Polska mogłaby wstąpić w krąg międzynarodowego obrotu, nie mając ciała, któreby obejmowało całość sytuacji gospodarczej, tak pod względem tego, co możemy wyprodukować, jak i pod względem tego, czego nam od zagranicy potrzeba. Możemy i tutaj przerzucić to zadanie na rząd, ale i tutaj zachodzi niebezpieczeństwo, że rząd będzie pod wpływem jakiejś silnej grupy, a nadto rząd nie ma zdolności kupieckich, przy tych interesach koniecznej. N. I. G. nie ma tych braków, nadto będzie stanowić ciało, z którem wogóle będzie mogła zagranica traktować.

4) Z biegiem czasu zadania N. I. G. mogą się rozszerzyć. Może się stać centralną, towarową izbą wyrównawczą, *clearing house* wewnątrz państwa, a nadto wziąć udział w międzynarodowym *clearingu* towarowym.

Projekt podany wyżej opiera się ściśle na zasadzie wolności gospodarczej i nie ma w sobie żadnego pierwiastka socjalizującego, a dalekim też jest oczywiście od kartelizacji. Korzyści jego są tak oczywiste, jak oczywistemi są zarzuty, które można przeciwko niemu zwrócić. Jeżeli do N. I. G. wprowadzimy producentów i konsumentów, czy możliwem będzie między nimi porozumienie? Czy to porozumienie będzie możliwem już z tego tylko powodu, że w N. I. G. znajdą się zwalczający się współzawodnicy produkujący? Czy można będzie liczyć na podawanie prawdziwych informacyj, wobec tego, że przedsiębiorcy zazdrośnie strzegą swoich tajemnic? Wszystkie te zarzuty są uzasadnione, ale nie odegrają roli, jeżeli zajdą dwa warunki:

a) jeżeli działalność N. I. G. przynosić będzie dotyczącym kołom zysk, i

b) jeżeli N. I. G. będzie miała świadome celu, energiczne i uczciwe kierownictwo.

W przemyśle, jak w armji, niezbędne są informacje o przeciwniku. Kupuje się je drogo. Jeżeli ich niema, ryzyko jest zanadto wielkie. To jedna szansa, że N. I. G. może mieć powodzenie; druga zaś polega na tem, że przedsiębiorca skłonnym będzie zawsze sprzedać choćby z mniejszym zyskiem, aniżeli nie sprzedać zupełnie. O powodzeniu N. I. G. zadecyduje prosty rachunek, zadecyduje interes. Prawdą jest jednak, że w braku odpowiedniego kierownictwa N. I. G. pójdzie w kierunku najmniejszego oporu i ograniczy się do wydawania opinij które mogą nawet nie mieć dostatecznej powagi. Idzie jednak właśnie

o to, aby odrazu ją tak skonstruować i takiego w nią tchnąć ducha, aby podjęła się większych, a bardzo ważnych zadań.

2. Prof. Władysław Leopold Jaworski: Samorząd gospodarczy.

Artykuł 68 odnosi się do sprawy, mogącej mieć dla gospodarstwa narodowego, a więc dla państwa, pierwszorzędne znaczenie. Rodzi się wskutek tego postulat, aby zawarta w tem postanowieniu zapowiedź została zrealizowaną. Realizację tę poprzedzić winna dyskusja; art. 68 zawiera tylko ogólne ramy instytucyj, które mają być powołane do życia. Wypełnieniu tego artykułu treścią, a raczej tylko zaznaczeniu nasuwających się tutaj do rozwiązania problemów poświęcone są następujące uwagi.

Powstać ma Naczelna Izba Gospodarcza. Ustawa, która wyjdzie na podstawie art. 68 Konstytucji, rozstrzygnąć musi dwa podstawowe pytania: Jaki będzie zakres działania tej Izby i jaki jej skład.

Art. 68 Konstytucji mówi bardzo ogólnie o współpracy w kierowaniu życiem gospodarczem i o udziale w legislatywie. Współpraca w kierowaniu życiem gospodarczem i fakt, iż Izba będzie organem »samorządu«, wskazuje, że nie jest wykluczonem, żeby Naczelna Izba Gospodarcza otrzymała pewien zakres w egzekutywie. Współpraca w zamierzeniach ustawodawczych wskazuje, iż nie jest wykluczonem, żeby Naczelna Izba Gospodarcza otrzymała prawo inicjatywy, to jest prawo wnoszenia projektów ustaw wprost do Sejmu. W tych granicach obracać się będzie kompetencja Naczelnej Izby Gospodarczej. Określić ją będzie można, gdy się pierwej porozumiemy, czego od niej oczekujemy, czego po niej możemy się spodziewać.

Na czoło korzyści, które ta nowa instytucja może przynieść, należy wysunąć stworzenie forum, na którem sprawy ekonomiczne będą traktowane nie wyłącznie z punktu widzenia politycznego, lecz przedewszystkiem z punktu widzenia ekonomicznego. Sejm jest ciałem politycznem i polityce musi podporządkowywać wszystkie sprawy i z jej punktu widzenia je oceniać. Jest rzeczą niezaprzeczoną, że każda sprawa ekonomiczna jest zarazem polityczną ale na załatwienie jej wpływa decydująco, która jej strona, ekonomiczna czy polityczna, w umyśle naszym przeważa. Należy się spodziewać, że w Naczelnej Izbie Gospodarczej podstawowy ton nadawać będą względy ekonomiczne.

Drugie znaczenie N. I. G. wypływa stąd, że złączona z ustrojem liberalnym gospodarstwa anarchja produkcji w pewnej mierze może być usunięta, a raczej powstają widoki, że będzie choćby w drobnym

procencie usunięta. Naczelna Izba Gospodarcza powinna się stać centrum, w którem skupią się możliwie dokładne i prawdziwe wiadomości o produkcji krajowej i zagranicznej, a to pozwoli producentom na orjentowanie się i kalkulację. Ten, choćby skromny procent prawdopodobieństwa, że błędy w obliczeniach przedsiębiorców będą zmniejszone, czyni Naczelną Izbę Gospodarczą pożądaną. Korzyści zwiększą się, jeżeli N. I. G. rozporządzać będzie tak licznemi danemi, że będzie mogła przystąpić do wypracowania programu gospodarstwa narodowego. Przedsiębiorcy znajdą wówczas szerszą podstawę dla swych obliczeń przy zakładaniu i rozwijaniu swych zakładów.

Dalszym momentem, ujawniającym potrzebę powołania do życia N. I. G., jest to, że zyskanym przez nią zostanie teren, na którym przedsiębiorcy zetkną się bezpośrednio z robotnikami i będą mogli ocenić sytuację z ogólnopaństwowego stanowiska, a nie z wyłącznie lokalnego, z punktu widzenia całości gospodarstwa narodowego, a nie interesu jednego przedsiębiorstwa.

Wreszcie przed N. I. G. stanie cała międzynarodowa strona gospodarstwa. Możność orjentowania się w niezmiernie skomplikowanych dzisiejszych stosunkach ekonomicznych wzrośnie przy systematycznej pracy N. I. G. w tym kierunku. Korzyści, płynące stąd, staną się tem wyraźniejsze, im większego znaczenia nabierać będą umowy kompensacyjne, a to jest prawdopodobnem wobec słabych nadziei, aby sytuacja walutowa prędko stała się normalną. Sam stosunek z Rosją, która, jeżeli będzie płacić, to tylko surowcami, upowszechni umowy kompensacyjne, dla których zagranica zyskuje w N. I. G. organ, nadający się do informacyj i pertraktacyj.

Jeżeli N. I. G. ma spełnić powyższe zadania, to kompetencja jej powinna obejmować opinjowanie tak ustaw i rozporządzeń, jak też wydawanie opinji o kierunku polityki gospodarczej rządu. Przyznanie N. I. G. prawa inicjatywy zależnem jest od warunków, które omówimy niżej. Jasną jest rzeczą, że N. I. G. musi mieć prawo nakładania opłat na pokrycie swych wydatków, trudną jednak kwestją jest przyznanie jej pewnej egzekutywy. Jedno nie powinno ulegać wątpliwości, że N. I. G. powinna mieć możność zbierania dat statystycznych i innych materjałów, względnie korzystania z zebranych przez inne urzędy. Czy przydzielenie jej innych agend administracyjnych byłoby wskazanem, tego dziś, z braku wszelkich doświadczeń, nie można powiedzieć, należałoby więc tylko w ustawie, powołującej ją do życia, zastrzec możność użycia jej do tych agend na podstawie osobnych ustaw, względnie rozporządzeń. Natomiast bez ograniczeń spaść winny na N. I. G. wszystkie te zadania, które interesowani dobrowolnie na nią zechcą nałożyć.

Przyznanie N. I. G. prawa inicjatywy wymaga poprzedniego wyjaśnienia pewnych kwestyj publiczno-prawnych. Już sama krytyka postępowania rządu, przeprowadzona w łonie N. I. G., nie pozostanie bez wpływu na stanowisko dotyczącego ministra, jeżeli N. I. G. zdobędzie sobie autorytet. Nie można sobie wyobrazić, żeby zdrowemi były stosunki, gdyby minister przemysłu i handlu, przeciwko którego polityce lub zarządzeniom oświadczyła się N. I. G., pozostał w urzędzie. Można to uważać za pożądane, ale pozostanie takiego ministra w urzędzie nie jest konfliktem legalnym. Natomiast wniesienie przez N. I. G. do Sejmu projektu ustawy, przeciwko której oświadczył się rząd, wymaga wyraźnego postanowienia, na kogo spada w takim razie obowiązek bronienia takiego projektu w komisjach i w Sejmie. Należy to jasno powiedzieć, aby uniknąć niepewności, którą wywołuje ustawa o Komisji Kodyfikacyjnej. Jeżeli projekt, wypracowany przez N. I. G., a zwalczany przez rząd, upadnie w Sejmie, oddziaływanie N. I. G. na stanowisko rządu będzie takie, jak w wyżej omówionym przypadku krytyki, jednak z niekorzystnym dla N. I. G. precedensem. Rzecz jednak zmienia się, a sprawa urasta do znaczenia przesilenia, gdy Sejm uchwali projekt N. I. G. wbrew rządowi. Przedłożenie uchwał do ogłoszenia i podpisania ich przez rząd oznaczać będzie kapitulację rządu przed N. I. G., ale odmówienie podpisania uchwał sejmowych przez rząd musi w ustroju parlamentarnym wywołać ustąpienie rządu.

Z wszystkich tych konsekwencyj należy zdać sobie sprawę. Prawnik ma jedną tylko rzecz do załatwienia: musi powiedzieć, że N. I. G., jeżeli otrzyma prawo inicjatywy, będzie mogła sama bronić swych projektów w komisjach i przed Sejmem. Ale polityk musi się zastanowić, czy przez przyznanie N. I. G. prawa inicjatywy nie rozszerza terenu, na którym rozgrywają się przesilenia rządowe. Wedle mego zdania, w dzisiejszych stosunkach, gdy rząd jest przeciążony, należy przyznać prawo inicjatywy ciału, którego wielką, może przeważającą częścią kompetencji będzie właśnie praca nad projektami ustaw. Zresztą dymisja ministra w takich warunkach byłaby wywołaną względami rzeczowemi, a nie politycznemi, z natury rzeczy więcej osobistemi, a wskutek tego byłaby bardziej uzasadnioną.

Drugiem zagadnieniem, które ustawa o N. I. G. musi rozwiązać, jest jej skład. Art. 68 Konstytucji przepisuje trafnie wybory pośrednie. Założeniem przeprowadzenia ich jest istnienie Izb przemysłowych, handlowych, rolniczych, pracy najemnej. Nie wszystkie już istnieją, Nadto zaś w b. zaborach panuje różnolitość urządzeń. Ustawa o N. I. G. może wskutek tego pójść dwiema drogami. Albo należy zaczekać z utworzeniem N. I. G., aż zostaną wydane ustawy o tych poszczególnych izbach, a one same utworzone, albo też unormować tak

zbudowaną N. I. G., ale tymczasem stworzyć przejściową N. I. G., wybraną przez korporacje, stanowiące surogat tych poszczególnych izb. Charakterystycznem jest, że art. 68 wylicza tylko przykładowo te poszczególne izby (»i inne«), zostawia przeto ustawie o N. I. G. pewną swobodę, a więc umożliwia stworzenie takiej przejściowej N. I. G. Ze względu na doniosłość jej zadań oświadczam się za drugą drogą, zdając sobie sprawę, że wówczas wybór owych surogatów powinien być bardzo troskliwie dokonanym.

Wkońcu jeszcze jedna uwaga. — N. I. G. nie będzie urzędem państwowym, ale ciałem samorządowem, pochodzącem z wyborów. Rozprószyć to winno obawy, jakie ogarniają społeczeństwo, gdy powstaje nowy urząd. Nie będzie też obciążać skarbu państwa, bo będzie miała prawo nakładać własne opłaty.

Powodzenie N. I. G. zależeć będzie od ludzi, którzy wejdą w jej skład. Jeżeli dorosną do zadania i dla Izby zdobędą autorytet, życie ekonomiczne naszego państwa zbogaci się o jeden więcej czynnik. Choćby się N. I. G., złożona z elity dotyczących zawodów, ograniczyła do poważnej, rzeczowej, wolnej od partyjnych względów krytyki, a krytyka ta była twórczą i była w stanie pobudzać rząd, zasługa jej byłaby wielką. Winniśmy ciągle pamiętać, że los naszego państwa zależy od tego, czy w wielkim dziejowym wyścigu z Rosją wygramy. Dzisiaj, wobec ideowego i ekonomicznego zniszczenia Rosji, wszystkie szanse są po naszej stronie. Budowa naszego państwa odbywa się też w nieporównanie lepszych warunkach, ale to są tylko warunki, które wyzyskać muszą ludzie. Nie może ich braknąć. Jeżeli nie mamy genjuszów, to pamiętać winniśmy, że Napoleona zastąpiły sztaby generalne, jakgdyby równoając jeden genjalny mózg z sumą licznych wyszkolonych mózgów. Na polu ekonomicznem N. I. G. ma być takim sztabem generalnym. Czy można sobie wyobrazić, żeby dzisiaj była zwycięską armja bez sztabu, czy można sobie wyobrazić, że partyzantką osiągnie się zwycięstwo? A dzisiejsze gospodarstwo jest anarchiczne, jak partyzantka. Prawda, program bardzo trudno wypracować, bez przymusu nie można nawet myśleć o jego wykonaniu, a z przymusem bankrutuje się, jak bolszewicy. Wszystko to prawda, ale to są zarzuty, które można podnieść przeciwko każdej działalności ludzkiej, a od których wolną jest tylko martwa natura. Mimo tego nigdzie, ani w nauce, ani w praktycznej działalności, nie wyrzekamy się przewidywania. Musimy się tylko strzec skostnienia i ciągle, bez wytchnienia, nasze programy poprawiać i udoskonalać. Przejdzie też i Naczelna Izba Gospodarcza różne koleje. Będą jej chcieli użyć jako narzędzia do różnych celów. Zobaczymy. Narazie ma do spełnienia wielkie zadanie:

W życie, rządzone liczbą, bo powszechnem głosowaniem, ma wprowadzić jakość, t. j. fachową elitę.

3. Prof. Kumaniecki Kazimierz Władysław.

Patrz opinię podaną wyżej przy artykule 66.

4. Ankieta Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie o Naczelnej Izbie Gospodarczej.

a) Poseł Niedziałkowski M.

Tło historyczne art. 68 Konstytucji polskiej.

Jeżeli państwo pozwolą, rozpocznę od krótkiej historji art. 68 naszej Konstytucji, na zasadzie którego mogą być opracowane projekty organizacji Najwyższej Izby Gospodarczej. W ciągu kilkunastu lat przedwojennych rozlegały się coraz mocniejsze głosy, zarzucające demokracji parlamentarnej, że lekceważyła i usuwała na drugi plan zagadnienia gospodarcze i polityki gospodarczej. Jeżeli idzie o dziedzinę naukową, przypominam prace prof. Ostrogowskiego, p. t.: *Organizacja demokracji*, napisaną z olbrzymim nakładem erudycji, następnie prace prof. Vilfredo Pareto *Systemy socjalistyczne*, które to prace były jednym wielkim atakiem na podstawowe wady demokracji parlamentarnej, o których wspomniałem na wstępie. W obozie socjalistycznym cały kierunek syndykalistyczny, do którego należy cały szereg pisarzy, często jeden od drugiego niezależnie, na ten sam brak zwraca uwagę. Na drugiem skrzydle opinji społecznej we Francji przed wojną cała krytyka demokracji, dokonana przez obóz monarchistyczny, uderza na fakt oderwania się demokracji parlamentarnej od zagadnień gospodarczych. Nie ulega wątpliwości, że zarzut ten jest słuszny. Nawet biorąc nasz Sejm za przykład, mogę wyliczyć dziesiątki przykładów, że najważniejsze ustawy, najważniejsze uchwały sejmowe, dotyczące życia gospodarczego, były decydowane wskutek motywów nie związanych z tem życiem, ale przez motywa bieżącej orjentacji politycznej. Nie brano pod uwagę konsekwencyj, na jakie naraża gospodarkę narodową takie lub inne posunięcie polityczne. Przypominam uchwałę o reformie rolnej, która pod względem gospodarczym nie tylko nie była przygotowana, ale przy dyskusji nad nią w bardzo małym stopniu brano pod uwagę skutki gospodarcze; przypomnę przejście od gospodarki państwowej do gospodarki wolnego handlu, które odbyło się szybko i gwałtownie, ponieważ rozstrzygał moment polityczny, wy-

bory, które wystąpiły na pierwszy plan i zaciemniały motyw gospodarczego życia. Mam wrażenie, że ten stan rzeczy, usuwania na drugi plan czynników gospodarczych, jest w tym stopniu wywołany przez demokrację parlamentarną, a naprawa tego stanu rzeczy nie mogłaby polegać na takim lub innym skonstruowaniu ordynacji wyborczej, ale poprawy szukać trzeba w innej dziedzinie. Przed wojną jeszcze szukano wyjścia z danej sytuacji w ten sposób, że inicjatywę w sprawach gospodarczych proponowano oddać nie w ręce biurokracji, ale w ręce przedstawicielstwa interesów gospodarczych. W tym kierunku szły pewne projekta (do Konstytucji francuskiej 1791 r. Sieyèsa, w tym kierunku szły prace Benoit. Jeżeli idzie o stosunki polskie, to nie ulega wątpliwości, że sprawa, o której mówię, w żadnym wypadku nie może przypaść w udziale naszemu Senatowi. Nasz Senat będzie instytucją, odpowiadającą co do składu Izbie poselskiej, i będzie miał te same wady i zalety, które ma Izba, pochodząca z wyborów powszechnych. Dlatego po tej linji rozwiązania szukanego zagadnienia szukać nie można. Rozwiązanie w tej mierze daje do pewnego stopnia Konstytucja w art. 68 przez utworzenie konstytucyjnej reprezentacji gospodarczej. Art. 68 zjawił się dosyć dziwnym sposobem, a mianowicie projekt konstytucyjny socjalistów, dotyczący Izby pracy, który w pewnym zakresie odpowiada tym samym potrzebom, jakim ma służyć Najwyższa Izba Gospodarcza, został przezemnie wysunięty. Wówczas ks. Lutosławski w ciągu jednego czy dwóch dni napisał wniosek, który uzyskał większość Izby i bez większych zmian dostał się do Konstytucji, jako artykuł 68. Natura i krótka historja powstania tego artykułu świadczą o jego przypadkowości, niemniej jednak przypadek ten świadczy o głęboko istniejącej tendencji naprawy dotychczasowego stanu, jak niemniej i dziś istnieją poważne tendencje uzupełnienia dodatkowo tego artykułu.

Podobne instytucje w innych krajach.

Podobne instytucje zostały już powołane w Niemczech i istnieją, bądź też podnoszone są w rozmaitych projektach, w innych krajach. W Rosji wyłoniono taki projekt za Kiereńskiego, tworząc specjalną Radę państwową, ktoraby miała na celu przygotowanie materjału do przyszłej konstytucji, a w skład tej Rady wchodzili Kokoszkin, Nabokow i inni. Na Radzie tej wysunięto między innemi myśl utworzenia instytucji niezależnej od parlamentu, która miałaby reprezentować całokształt interesów gospodarczych państwa. Projekt ten jednak upadł bez wrażenia w wirze gorącej walki politycznej.

Druga kategorja projektów miała cele specjalne; przedstawicielem ich były rady przemysłowe, które jakiś czas zaczęły funkcjono-

wać w Anglji. Miały one na celu przejście od gospodarstwa wojennego do normalnego i uwzględnić konflikty między pracodawcami a organizacjami pracowników. Z chwilą, gdy przesilenie zaczęło ustępować, chciano tam nawet stworzyć parlament przemysłowy.

Historja i ustrój niemieckiej Państwowej Rady Gospodarczej.

Różne grupy projektów przyświecały nam w opracowaniu projektu Izby Gospodarczej. Jeden projekt był przygotowany przez posła parlamentu holenderskiego Troelsty, drugim wzorem były niemieckie »Arbeiterrathy, które w tym kierunku pracowały, a miały wspólne cechy z naszym P. P. S. Wychodziły one z założenia, że po wojnie praca ludzka umysłowa i fizyczna zyskały osobne prawo w życiu społecznem i z konstytucyjnie zagwarantowaną reprezentacją uzyskały zapewnienie, że zagadnienia pracy i stosunku pracy do kapitału nie będą rzucane na flukta walki politycznej parlamentu, ani ustawy normujące stosunki pracy do kapitału nie będą uchwalane bez udziału samych pracujących. Taka myśl legislacyjna była podstawą artykułu 185 Konstytucji niemieckiej, stwarzającego państwowe Rady robotnicze, które miały się składać z okręgowych Rad Robotniczych. Te Rady Robotnicze miały być instytucją reprezentacyjną organizacji klasy robotniczej w Niemczech i miały prawo wyrażania opinji o wszystkich projektach ustaw, które dotyczyły dziedziny pracy, a pochodziły od Rządu Rzeszy niemieckiej. Ten sam art. 185 postanawia, że Rady Robotnicze w połączeniu z innemi instytucjami, wyłonionemi przez inne grupy społeczne, utworzą Państwową Radę Gospodarczą, której kompetencje ten artykuł podaje w sposób ogólnikowy i dość niejasno określony. Później, jak państwo wiedzą, zanim ta konstytucja niemiecka mogła być wprowadzona w życie, zostało pod naciskiem niemieckiej socjalnej demokracji wydane rozporządzenie z 4 maja 1920 r., które stwarza tymczasową Radę Gospodarczą, już nieco inaczej zorganizowaną, niż to przewidziała konstytucja. Konstytucja przewidziała, że Rada Gospodarcza będzie się składać z poszczególnych Izb, podobnie jak to stanowi nasz art. 68. Państwowa Rada Gospodarcza miałaby się składać z szeregu Izb odpowiednich, reprezentujących poszczególne działy gospodarczego życia. Rozporządzenie o tymczasowej Radzie Gospodarczej Państwowej stanęło na innem stanowisku, mianowicie bierze poszczególne dziedziny gospodarczego życia, i dla każdej dziedziny zakłada osobny oddział, wprowadzając w równej liczbie pracowników i pracodawców. I tak, na 68 przedstawicieli rolnictwa i leśnictwa jest 22 pracowników, 22 pracodawców i pewna liczba delegatów drobnych

rolników i leśnictwa. Na 68 przedstawicieli handlu 34 pracowników i pracodawców i t. d.

Na tej podstawie została stworzona Państwowa Rada Gospodarcza, której otworzenie nastąpiło 30 czerwca 1920 r. i która do końca roku bieżącego odbyła szereg sesyj, trwających po kilka dni, i zajęła się szeregiem spraw, przyczem wykazała, że taka instytucja może przynieść ogromnie dodatnie skutki dla społeczeństwa. To samo rozporządzenie normuje zakres kompetencji Rady Przemysłowej i nakazuje, aby każdy projekt rządu, dotyczący spraw gospodarczych i polityki socjalnej przed wniesieniem do parlamentu był przedstawiony Państwowej Radzie Gospodarczej, bądź jednemu z jej oddziałów, by albo cała Rada, albo jej oddział wyraził, swą opinję o wniosku, zanim przejdzie do parlamentu. Jeżeli oddział zajmie stanowisko inne niż rząd, $^2/_3$ głosów ma prawo zażądać, ażeby taka sprawa była przeniesiona na plenum Rady, i dopiero po plenum sprawa zostaje oddana rządowi wraz z opinją Rady Gospodarczej. Projekt przewiduje, że Rada Gospodarcza ma prawo inicjatywy i prawo tworzenia szczególnych oddziałów i komisyj, rząd zaś przygotowuje przepisy wykonawcze dla ustaw i obowiązany jest odpowiednie projekta ustaw przesyłać odnośnym oddziałom Rady Gospodarczej. Jak widzimy więc, oddziały Rady Gospodarczej posiadają w pewnym stopniu prawo veta zawieszającego. Jak stwierdził profesor Lenzel, odnosi to ten skutek, że w praktyce prawie każde zasadnicze postanowienie rządu niemieckiego w zakresie spraw gospodarczych było bardzo gruntownie przeglądane przez Radę Gospodarczą na plenarnem posiedzeniu i w oddziałach i prawie zawsze dochodziło do uzgodnienia opinji rządu z opinją Rady Gospodarczej, przyczem doszło do tego, że, o ile rząd do opinji Rady Gospodarczej się przychylił, to sam przyczyniał się później do ułatwienia procedury parlamentarnej, ponieważ nie było bodaj przykładu, żeby jakikolwiek projekt, zgodny z opinją Rady, spotkał się z opozycją parlamentu, lub dłuższy czas przeleżał w kancelarji parlamentarnej.

W ten sposób mamy obok siebie nietylko ten projekt niemiecki ale i doświadczenie Niemców, które dotychczas dało rezultaty niewątpliwie dodatnie. Ten rezultat można określić w sposób następujący: powstała instytucja, która jest uprawniona do mówienia w imieniu tych ludzi i tych instytucyj, które są związane bezpośrednio z gospodarstwem narodowem, a która jest tak zorganizowana, że sam los przeznaczył ją do tej pracy nad sprawami gospodarczemi, która zmusza parlament polityczny do brania pod uwagę w daleko większym stopniu potrzeb gospodarki społecznej i przenosi sprawy gospodarcze z terenu walk politycznych na teren inny, usuwając w ten sposób za-

gadnienia gospodarcze od zależności od czynnika politycznego, jak się to dzieje w teraźniejszym parlamencie.

Interpretacja art. 68 o Izbie Gospodarczej.

Przychodzimy do konkretnego sformułowania artykułu 68 naszej konstytucji. Artykuł ten jest sformułowany ogólnikowo i przewiduje dwie role Najwyższej Izby Gospodarczej. Najwyższa Izba Gospodarcza będzie miała prawo 1) współpracy z władzami państwowemi w kierowaniu życiem gospodarczem, 2) współpracy z władzami w zakresie zmian ustawodawczych. Druga dziedzina oznacza, — jak my to rozumiemy i jak było przez wnioskodawców na plenum Sejmu motywowane — że nasza Izba Gospodarcza będzie miała prawo brania udziału w opracowywaniu ustaw państwowych gospodarczych, nadto będzie miała prawo własnej inicjatywy ustawodawczej. Pierwsza zaś dziedzina współpracy z władzami państwowemi w kierowaniu życiem gospodarczem jest według mnie mniej jasna i wymaga opracowania, aby nie doprowadzać do stwarzania nowych urzędów, których kompetencje będą się zahaczały z kompetencjami urzędów już istniejących.

Według pierwszej części art 68 Konstytucji, Najwyższa Izba Gospodarcza ma się składać z poszczególnych Izb: rolniczej, handlowej, przemysłowej, przemysłu rzemieślniczego, pracy najemnej i innych, t. zn., że w teorji ilość ich jest nieograniczona. Poszczególne Izby stwarzają Najwyższą Izbę Gospodarczą. Zasadnicza konstrukcja Najwyższej Izby Gospodarczej ma być (podobnie, jak to przewiduje artykuł 185 konstytucji niemieckiej) federacją poszczególnych izb.

Mnie się wydaje, iż brzmienie artykułu 68 każe przypuszczać, że należy umożliwić jedną formę pracy i drugą formę pracy, t. zn. że podstawą organizacji Najwyższej Izby Gospodarczej byłaby, mojem zdaniem, reprezentacja poszczególnych dziedzin gospodarczego życia na zasadach reprezentacji pracowników i pracodawców. W ten sposób mogliby współpracować pracownicy z pracodawcami, a nadto nie wykluczałoby to opracowywania pewnych spraw w poszczególnych oddziałach, podobnie jak to stanowi statut Rady Gosp. niemieckiej, wedle której nie poszczególne oddziały mają sobie przydzielone takie a takie sprawy, ale pracownicy poszczególnych oddziałów mogą się łączyć np. w Izbie Rolnej, lub w takiej dziedzinie, gdzie chodzi o interesa ogółu, mogliby się łączyć z pracownikami Izby handlowej lub przemysłowej. Znowu pracodawcy Izby handlowej mogliby się łączyć z pracodawcami Izby przemysłowej, albo, gdy jest sprawa obchodząca wszystkich pracodawców, łączyliby się z pracodawcami wszystkich innych Izb Gospodarczych. Gdy zaś wniosek obchodzi i pracodawców

i pracowników, to mogą łączyć się w jedną izbę, któraby rozpatrywała wspólnie ten wniosek.

W ten sposób przez połączenie obu stron kontraktujących umożliwia się większą elastyczność prac w poszczególnych sekcjach. Podział na oddziały rolny, przemysłowy i t. d. jest racjonalny mimo możności łączenia się pracowników i pracodawców poszczególnych oddziałów, ponieważ każdy z tych oddziałów posiada zagadnienia, które bezpośrednio tylko jego interesują.

Wybory do Izby Gospodarczej.

Powiedziałbym, że zasadą naczelną organizacji musi być zasada wyborów pośrednich, wyborów przez poszczególne organizacje społeczne i czynniki zorganizowane w przemysł czy handel, ponieważ takie wybory są czynnikiem, który może dać ogromnie dużo dodatnich rezultatów pod względem umożliwienia dodatniej i owocnej pracy. Ten sposób wyborów rozświetliłby i ułatwił wszystkim uczestnikom patrzenie na rzeczy nie pod kątem widzenia czyto wyborów, czyto poszczególnych jednostek terytorjalnych, ale pod kątem widzenia całej danej dziedziny gospodarczej, której poszczególne organizacje reprezentuje Najwyższa Izba Gospodarcza. Tyle, o ile idzie o konstytucję wewnętrzną tej instytucji.

Organizacja pracy w Izbie.

Teraz o organizacji pracy. — Należy zasadniczo punkt ciężkości tej pracy przenieść do poszczególnych oddziałów względnie sekcyj. — Gdyby punkt ciężkości spoczywał na plenarnych posiedzeniach, Izba z ogromną łatwością przemieniłaby się na parlament, któryby był terenem walki politycznej i uniemożliwił spokojne rozważanie spraw gospodarczych. Jeżeli idzie o przygotowanie programu gospodarczego, to sprawiałoby to niesłychane trudności, gdyby przeniosło się do parlamentu politycznego i byłoby rozpatrywane pod kątem widżenia polityki partyjnej. Takie przygotowanie programu może być doskonale opracowane w oddziałach i sekcjach, nie zaś na posiedzeniach plenarnych. Posiedzenie plenarne po opracowaniu programu wzięłoby je pod uwagę, rozważyło wszystkie okoliczności za i przeciw. Byłoby ono terenem, gdzie mogłyby znaleźć dla siebie ujście wnioski, z których najłatwiej możnaby osiągnąć skontrolowanie opinji i ustalenie ewentualnych zmian programu. To nie znaczy naturalnie, żeby nie było takich kwestyj, które miałyby dla siebie właściwy teren tylko na posiedzeniach plenarnych, lecz ciężar pracy musi być prowadzony w poszcze-

gólnych oddziałach i sekcjach i dlatego przy organizacji tych oddziałów należałoby, przy wprowadzeniu ustawowem, zwrócić szczególną uwagę na ich kompetencje, na ich samorząd w obrębie Izby.

Myślałbym, że ilość tych sekcyj i oddziałów nie powinna być rozciągana *ad infinitum*, jak to przewiduje konstytucja polska. Autor wniosku większości naszej Konstytucji wdawał się w tem miejscu, jak i w wielu innych, w zbyt ścisłe wyliczanie kompetencyj i przedmiotów, z których dana instytucja ma się składać. Dlatego mielibyśmy Komisję przemysłową, handlową i inne, co znaczy, że ma się wytworzyć tyle Izb, ile jest kategoryj rolnictwa, przemysłu i t. d. My, socjaliści, oświadczyliśmy się przeciw temu wnioskowi, ponieważ baliśmy się zastosować do Izby Gospodarczej tego, czego nie chcieliśmy zastosować w stosunku do Rad robotniczych. Baliśmy się bowiem, aby Rady robotnicze albo Komisje robotnicze poszczególnych zakładów przemysłowych nie brały za punkt wyjścia interesów swoich zakładów. Gdyby stworzono tyle oddziałów Izb Gospodarczych, ile jest kategoryj przemysłu, rolnictwa, stały oddział dla przemysłu włóknistego, osobny oddział dla nafty i t. d., to w rezultacie mielibyśmy komisję rzeczoznawców tych poszczególnych dziedzin, a niemożliwemby było skontrolowanie wspólnej opinji co do zagadnień gospodarczych życia państwowego. Nie wyklucza to, ażeby nie stworzyć osobnej podsekcji dla przemysłu włóknistego i t. d., ale zasadą ogólną powinno być tworzenie przedstawicielstw pewnej całej, w sobie zamkniętej dziedziny życia gospodarczego; tak, jak to zrobili Niemcy.

Jakie kompetencje ma mieć Izba Gospodarcza?

Ja osobiście byłbym za największą ostrożnością, z tego względu, że mamy dotychczas za sobą tylko jedno doświadczenie Niemiec. Jest to doświadczenie tylko tymczasowe i rozciąga się na kilka miesięcy. Jest to bardzo mało, a wziąwszy pod uwagę warunki, w jakich żyją Niemcy od pokoju Wersalskiego, i wyjątkową łatwość do organizowania się, która jest cechą psychologji społeczeństwa niemieckiego, to my stoimy przed znakiem zapytania jeszcze większym. Musimy liczyć się w dużym stopniu z tym stanem psychologicznym, który można określić jako uczucie nieufności społeczeństwa do nowo stwarzanych urzędów i instytucyj państwowych. Dla mnie na pierwszym planie, jako zadanie Najwyższej Izby Gospodarczej, występuje zadanie opinjodawcze i inicjatywy ustawodawczej. Z jednej strony należy s k o n s t a t o w a ć, by każdy wniosek rządowy, dotyczący spraw gospodarczych albo polityki socjalnej, zanim zostanie wniesionym do parlamentu musiał być przedłożony Najwyższej Izbie Gospodarczej i rozpatrywany

na plenum lub oddziałach i musiał uzyskać opinję Izby Gosp. przyczem opinja ta wiązałaby Rząd. Z drugiej strony możnaby zrobić duży krok naprzód, domagając się, aby każdy wniosek poselski, dotykający spraw gospodarczych, które dziś wskutek tego, że są bez należytego przygotowania albo dotykają spraw nie obchodzących chłopskiej większości Sejmu, leżą całemi miesiącami i latami w komisjach sejmowych i żadne siły nie są w stanie wydobyć ich na plenum Sejmu. Każdy taki wniosek, który przejdzie przez ogień krzyżowy dyskusji w Izbie Gosp. lub jej poszczególnych oddziałach, znajdzie sam uznanie w Sejmie, a jeżeli chodzi o długość prac sejmowych, to przyspieszy te prace raczej, niż odroczy na dłuższy okres czasu. Dlatego proponowałbym, ażeby wnioski o charakterze gospodarczym lub socjalnym były rozpatrywane w Izbie Gospodarczej i ażeby stosować do nich taki sam regulamin w Sejmie, jaki znajduje zastosowanie do wniosków rządowych.

Przyznałbym Najwyższej Izbie Gosp., jako całości, prawo inicjatywy prawodawczej, ażeby odpowiedni wniosek ustawodawczy, powzięty przez Izbę był przesłany do Sejmu i rozpatrywany jak wniosek rządowy, nawet gdyby rząd przeciw niemu wystąpił. Te dwa zadania: opinjodawcze i inicjatywy prawodawczej — byłyby kamieniami węgielnemi naszej Najwyższej Izby Gospodarczej, ale na tem, sądzę, zadania jej się nie wyczerpują. — Po trzecie więc, sądzę, że poszczególne oddziały Najwyższej Izby Gospodarczej mogłyby odgrywać niesłychanie dodatnią rolę przy przygotowywaniu przepisów wykonawczych, dla opracowanych już uchwał i ustaw. Panowie doskonale wiedzą, jak bardzo często te przepisy wykonawcze idą w innym kierunku niż intencje ustawodawcy, jak czyto wskutek rozmyślnej, czy przypadkowej ogólnikowości ustaw, przepisy wykonawcze sprowadzają je do zera, albo prowadzą w zupełnie innym kierunku. Mogą one sprawę drugorzędną uczynić niesłychanie ważną i mogą stanowić ogromnie dodatni czynnik w życiu publicznem. Wydaje mi się, że nasza biurokracja w bardzo małym stopniu jest do swojej roli przygotowana. Jeżeli chodzi o życie gospodarcze, co to do pracy naszej biurokracji nie należy żywić zbytniego optymizmu. Stąd też nasze wnioski gospodarcze, także i odnośnie do przepisów wykonawczych, muszą przejść przez ogień i wodę krytyki Izby Gospodarczej.

Czwarta rzecz to jest to, o czem już wspominał, zdaniem mojem zupełnie słusznie, prof. Jaworski w swoim komentarzu do tego art. konstytucji polskiej, — to jest przygotowanie programu gospodarczego. Nie mamy programu gospodarczego. Nasza polityka gospodarcza jest polityką przypadku, nie wyrozumowania i opracowania. Opracowanie tego projektu przekracza siły ustawodawców politycznych, siły stronnictw politycznych i siły poszczególnych kategoryj pracowników w ży-

ciu gospodarczem. Jeżeli nie będzie instytucji, która tę pracę uchwyci, jeżeli nie będzie instytucji, która nietylko naukowo traktować będzie tę sprawę, ale instytucji państwowej o własnym i oznaczonym terenie działania, jeżeli taka instytucja nie będzie wprowadzona do chóru innych instytucyj państwowych, to polityka nasza gospodarcza będzie zależeć od walk partyjnych i politycznych, albo, co prawdopodobniejsze, ulegnie wpływom poszczególnych grup rolniczych i handlowych, będzie podporządkowana poszczególnym kartelom, nie interesom narodowym. Nasuwa się jedno zadanie Najwyższej Izby Gosp., które na swoje barki wziąć pownain. Z zasady opracowania programu wynika, że i inne wnioski mogą być wysuwane i inne prace mniej lub więcej teoretyczne, które czyto w całej polityce gospodarczej, czyto w poszczególnych jej dziedzinach mogą być cennym materjałem, czyto odnośnie do poszczególnych czynności Rządu, czy placówek zagranicznych i t. d. Kwestja, czy Naczelna Izba Gospodarcza będzie mogła odegrać w przyszłości rolę międzynarodową, jako czynnik normujący stosunki międzynarodowe handlowe, ta kwestja jest dla mnie otwarta. W pewnych okolicznościach działanie Naczelnej Izby Gospodarczej mogłoby się i w tym kierunku rozwinąć. W tej chwili Europa przeżywa kryzys wewnętrzny i przyszłość w tej dziedzinie w tej chwili jest wogóle dość niejasna. W każdym razie wydaje mi się, że ten zakres pracy, który pozwoliłem sobie sformułować, miałby z swej sumy ogólnej jeden wynik dodatni i niewątpliwie konkretny, możliwy do wprowadzenia w życie przez Nacz. Izbę Gosp., to jest, że na front życia politycznego, obok rządu i obok instytucyj prywatno-gospodarczych, wkracza państwowa instytucja Izby Gospodarczej, instytucja, która ma swą organizacją zapewniony głos przy rozstrzyganiu najbardziej żywotnych, podstawowych zagadnień naszego życia narodowego.

Funkcje administracyjne, jakie będzie mogła objąć w najbliższej przyszłości Naczelna Izba Gospodarcza bądź jej poszczególne oddziały, w tej chwili jeszcze przedstawiają się dość niejasno. Możliwe, że są poszczególne dziedziny wspólne z ministerstwem skarbu, ale takie rzeczy musiałyby być w każdym wypadku szczegółowo określone, bo byłaby tendencja, aby Najwyższa Izba Gosp. traktowała ministerstwa jako organa sobie podwładne, co znowu sparaliżowałoby całą wartość Izby Gospodarczej, bo obaliłoby zadanie art. 68, który mówi, że Najw. Izba Gospodarcza stanowi organ samorządu gospodarczego, i dlatego zostaje umieszczony obok artykułu o samorządzie administracyjnym i t. d. W tę kwestję też nie wchodziłbym, jakie funkcje mają objąć poszczególne oddziały i wydaje mi się, że z niedomagań demokracji parlamentarnej wynika zadanie najbardziej pilne, to jest wysunięcie spraw gospodarczych, odsuniętych na drugi plan wskutek zajęcia się

wyłącznego zagadnieniami politycznemi. Zadanie to Izba Gospodarcza musi wziąć na siebie i wykonać je. Z tem jest związane przygotowanie projektu gospodarczego państwa i skłonienie rządu i parlamentu do pracy w imię tego programu.

Byłyby dwie drogi do określenia kompetencji Najw. Izby Gosp. Pierwsza droga, to ścieśnienie tych kompetencyj do granic, zakreślonych im prawem formalnem. Ta droga byłaby błędna. Wszyscy wiemy, że życie przekracza ramy prawa formalnego, a o wartości instytucji decyduje autorytet, który mogła zdobyć dla siebie przez swoją wartość i energję osobistą swoich członków i kierowników. Jak nasz przyszły Senat będzie tak wyglądał, będzie miał takie albo owakie kompetencje praktyczne, zależnie od tych czynników a nie według tego, co mu ustawa przyzna, — tak samo i Najwyższa Izba Gospodarcza będzie mogła odegrać wielką rolę, jeżeli zdobędzie dla siebie odpowiedni autorytet. Jeżeli tego nie będzie, choćby miała najbardziej szerokie kompetencje legislacyjne, znaczenie jej będzie minimalne.

Rola Izby Pracy Najemnej w Izbie Gospodarczej.

W naszej Izbie Gospodarczej znaczną rolę odgrywać musi Izba Pracy najemnej, która będzie się składać z pracowników poszczególnych dziedzin gospodarczych i łączyłaby wszystkie kategorje pracujących. Właściwie matką art. 68 jest nasz projekt Izby Pracy. Gdyby tego projektu nie było, to wogóle w naszej Konstytucji nie istniałby ten artykuł. Powstał on, jako opór na nasz program Izby Pracy.

Na końcu dodam kilka uwag o Izbie Pracy, jako części składowej Najw. Izby Gospodarczej i jej głównym dziale. Powstanie jej jest jednem z tych, które musi być ciekawe dla każdego historyka, mianowicie wobec zagadnienia, w jakim stopniu projekt Izby Pracy był echem bolszewizmu. Naturalnie, nie mówię o bolszewiźmie w znaczeniu wulgarnem. Opinja jest, że ten projekt powstał pod wpływem haseł komunistycznych. Proszę sobie przypomnieć rzucane przez wszystkich, bez względu na przekonanie polityczne, zagadnienia i problemy, które ludzie chłonęli bez różnicy zapatrywań.

Kadeci w Rosji, czyli przedstawiciele najbardziej uznani Rosji liberalnej, chcieli reprezentacji mieszczaństwa, a z drugiej strony w powstaniu Petlury wysunięto projekt utworzenia, zamiast parlamentu, kongresu pracy i wyłączenia z niego wszystkich tych, którzy nie wykażą się przed komisją okręgową, że pracują społecznie. Jest to myśl wynikła z gorącej atmosfery, można więc łatwo powiedzieć, że Izba Pracy w naszem życiu politycznem jest ustępstwem na rzecz koncepcji dyktatury sowieckiej. Śmiem twierdzić, że tak nie było. Jakkolwiek

z naszego planu Izby Pracy wynika istnienie tych sposobów myślenia, jakie szły z Rosji na całą Europę, t. j. o przewartościowaniu demokracji parlamentarnej i wykazaniu, że demokracja parlamentarna z istoty swej nie wystarcza w niesłychanie skomplikowanem życiu gospodarczem i że wymaga poprawy przez stworzenie równoległej organizacji parlamentarnej dla rozpatrywania spraw gospodarczych. Spodziewaliśmy się tego, co nastąpiło, że Sejm polski w ogromnym stopniu rolniczy, będzie miał skłonność nierozumienia tych spraw, które przedewszystkiem obchodzą świat pracy, przemysłu, handlu i t. d. Po drugie przewidzieliśmy, że klasa robotnicza po upadku Niemiec i Austrji, po rewolucji w 1918. roku zyska niewątpliwie ogromnie dużo, i przewidzieliśmy z drugiej strony cały szereg tych rzeczy, które przed kilku laty wydały się jeszcze niesłychanie dalekie. Z natury rzeczy byliśmy przekonania, że ten ogromny krok naprzód musi wywołać reakcję i doprowadzi do praw mniej lub więcej silnych skierowanych przeciw sile organizacyj robotniczych. Te motywa skłoniły nas, aby przedłożyć Sejmowi polskiemu, by pracę najemną w zakresie swego konstytucyjnego przedstawicielstwa powołał do opinjowania o tem wszystkiem, co jej dotyka, aby jej głos o stosunkowo mniejszem przedstawicielstwie w Sejmie nie zniknął pod większością rolniczą. Ponieważ w naszym projekcie Konstytucji przewidzieliśmy bezpośrednie głosowanie, chcieliśmy, aby w niektórych przypadkach Izba Pracy mogła zmusić parlament do przekazania spraw przez nią nie rozstrzygniętych tej Izbie. Projekt został, jak wspomniałem, uzupełniony i wszedł jako art. 68 do naszej Konstytucji.

Mnie i przyjaciołom moim chodziło o to, aby specjalnie ważna rola Izby Pracy została uwidoczniona w tym całym kompleksie Izb Gospodarczych. Specjalnie ważną rolę posiada ta Izba nietylko ze względu na pracę jako taką, ale jako Izba reprezentująca pracę najemną. Ta specjalnie ważna rola wynika stąd, że praca najemna ma mniej dróg i mniej sposobności do wpływania na życie państwowe, i na politykę państwową i brak jej tych tysięcy zakulisowych sposobów, które stają do dyspozycji innych grup społecznych. Wiemy z historji Ameryki, wiemy z historji życia politycznego we Francji, jak olbrzymi wpływ wywierały organizacje finansistów. Praca najemna jest tych dróg zakulisowych pozbawiona i dla niej posiadanie przedstawicielstwa, obdarzonego kompetencją ustawodawczą określa posiadanie specjalnej wartości, większej niż dla innych grup gospodarczych.

Inne grupy polityczno-gospodarcze będą miały jednak dużo trudności w organizowaniu się Najw. Izby Gosp., a mianowicie te, że równolegle istnieją takie same instytucje prywatno-społeczne i prywatno-

gospodarcze, które często rozwijają zupełnie równoległą działalność. W zeszłym roku przy dyskusji nad ustawą konstytucyjną poseł Wierzbicki, o ile się nie mylę, poruszył sprawę, jaki będzie stosunek Nacz. Izby Gosp. do stowarzyszeń przemysłowców. Jeden zaś z najzdolniejszych kierowników wielkiego rolnictwa stawia to samo pytanie pod adresem Izby Rolnej i stosunku jej kompetencji do kompetencyj Tow. Roln. Praca najemna nie będzie miała tych trudności, ponieważ niema instytucyj odpowiednich, które mogłyby robić jakąś konkurencję Izbie Pracy. Izba Pracy ma specjalne znaczenie, ponieważ społecznie praca najemna jest pod wielu względami odmienna, niż jakakolwiek inna praca, i w większym stopniu potrzebuje własnej reprezentacji i możności opinjowania o tych projektach ustaw, które jej dotykają.

Stosunek Rządu do Izby Gospodarczej.

Na zakończenie chciałbym dotknąć stosunku rządu do Nacz. Izby Gosp. i jej poszczególnych oddziałów. Nie może tu być mowy o zależności politycznej, ale ten stosunek musi być jasno, ustawowo określony. Niemcy tę kwestję rozstrzygnęli tak, że komisje ich Rady Gosp. nie mają wprawdzie prawa wymagać obecności ministra, ale mają prawo wymagać obecności delegata ministra, który ma pełnomocnictwo występować imieniem ministra. Chodzi mi o wykazanie, że ten kontakt jest niezbędny i możność bojkotu posiedzeń przez organa administracyjne należy uchylić. Sądzę, że ustawa powinna przewidzieć ten szczegół organizacji. Druga rzecz, rzeczywiście zasadnicza, dotyczy uposażenia. Organizacja musi objąć nietylko koszta wyjazdów, ale i organizację kancelarji, biura stenografów, co wymaga dość dużego budżetu. Z tem wiąże się postanowienie art. 68, który przewiduje przyznanie pewnych funkcyj administracyjnych komisji administracyjno-gospodarczej, jak możność nakładania pewnych opłat i podatków i t. d. To są rzeczy, które nie powiem, że są drugiego rzędu, bo N. Izba Gosp., jako organ, który na porządku dziennym życia publicznego i zainteresowania publicznego ma postawić zagadnienia gospodarcze, ma ważną rolę do spełnienia, jeszcze ważniejszą, niż niektóre zadania polityczne.

Nad referatem tym wywiązała się dyskusja, którą podajemy niżej.

Przemówienie prof. Wł. L. Jaworskiego.

Z pewnością będę wyrazem wszystkich słuchaczy, jeżeli Szan. Panu Posłowi wyrażę podziękowanie szczere za ten tak nadzwyczaj interesujący i tak szeroko pomyślany wykład w kwestji, którą razem

z nim my wszyscy uważamy za ważną dla przyszłości naszego państwa. Pozwoli Szan. P. Poseł, że tu wyzyskamy jego obecność i poprosimy go o pewne, jeżeli nie wyjaśnienia, to o pewne sprecyzowanie niektórych punktów jego wykładu, ponieważ poruszył wszystkie, ale raczej o pewne uwypuklenie niektórych szczegółów. Mnie przedstawia największą trudność w sformułowaniu ustawy o Najw. Izbie Gosp. stosunek tej Izby do Sejmu i do Rządu, a temu P. Poseł dał kilkakrotnie wyraz w swoim odczycie i zastanawiał się właśnie nad tym punktem. Otóż, jak ja ten stosunek sobie wyobrażam. Jeżeli się zgodzimy, że ta Naczelna Izba Gospodarcza dostanie w kompetencji swojej prawo do opinjowania i prawo inicjatywy, a więc prawo do wnoszenia projektów ustaw bez Rządu (narazie abstrahujemy od dalszej kompetencji, t. j. czybyśmy mieli dać tej Radzie jakąś egzekutywę), to już taki stosunek Izby Gospodarczej do Rządu i Sejmu może być czemś realnem i może mieć wpływ na stanowisko Rządu. Jeżeli bowiem Izba będzie chciała wystąpić z jakimś projektem ustawy czy rozporządzenia, to dyskusja nad tem w łonie Izby rozpocznie się od krytyki istniejących stosunków, od krytyki rządu. Krytyka taka nie może minąć bez śladu i konsekwencyj, nie może być bez wpływu na Rząd. Naturalnie, formalnie Rząd z Izbą nie musi się liczyć, ale materjalnie ten wpływ na Rząd musi istnieć. To jest pierwszy punkt.

Idźmy jednak dalej! Gdyby Naczelnej Izbie przyznano prawo inicjatywy, t. j. prawo wnoszenia projektów do Sejmu bez podpisu ministra, to kto będzie za ten projekt w Sejmie odpowiedzialny, kto go będzie bronił w Komisjach, jeżeli Rząd będzie mu przeciwny?

Podobny stosunek mamy już dzisiaj. Co do Komisji Kodyfikacyjnej, nie jest pewne, czy ona ma prawo wnosić swoje projekty do Sejmu tylko wówczas, kiedy się minister, w danym razie sprawiedliwości, na to zgodzi, czy też minister sprawiedliwości sam wnosi projekty, opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną, chociażby sam się na nie nie godził. Ale gdybyśmy tak interpretowali ustawę o Izbie Gospodarczej, że, chociażby minister zajmował krytyczne stanowisko wobec projektu Komisji, to przecież musi wnieść go na plenum parlamentu, to zaraz powstaje pytanie, kto tego projektu Komisji będzie bronił w Sejmie, bo wtedy projekt pozostaje bez poparcia, bez którego nie można sobie wyobrazić przejścia ustawy. Moje zdanie jest takie, że ze względu na rozwój gospodarstwa naszego kraju należy bezwarunkowo przyznać Izbie prawo inicjatywy, ale ze względu konsekwencji prawniczej należy domagać się, aby i sprawa odpowiedniej obrony projektów opracowanych przez Najwyższą Izbę Gospodarczą była załatwiona.

Jeszcze jedna rzecz. Wyobraźcie sobie Panowie, że Rada Na-

czelna wnosi wprost projekt, a minister mówi, że nie podpisuje tego projektu, nie bierze go na siebie, lecz będzie go zwalczał. Tymczasem w Sejmie projekt wygrywa i wbrew woli rządu staje się ustawą. Kto ma ten projekt wykonać? Rząd, który go zwalcza? Musiałby wykonywać rzecz, której nie broni, a więc powstałby konflikt na stanowisku rządu, wywołany nie przez Sejm, ale przez ciało zupełnie obce. Twierdzę, że to są publiczno-prawne trudności, które przy uposażeniu takiej instytucji, jak Najwyższa Izba Gospodarcza, muszą być stanowczo uregulowane i wymagają jednostajnego określenia.

Zgadzam się z panem posłem co do znaczenia Najw. Izby Gosp. przy opracowaniu programu gospodarczego państwa. Jeżeli Najwyższa Izba Gospodarcza będzie miała za zadanie wypracowanie takiego programu, a program ten nie ma pozostać tylko opracowaniem naukowem czy literackiem, to w takim razie musimy Izbę uposażyć w jakąś moc, aby była zdolna do wprowadzenia tego programu w życie. Ale pamiętajmy o tem, że do kierowania polityką gospodarczą państwa powołane jest Ministerstwo handlu i przemysłu. Tu znowu widać trudność publiczno-prawną, trudność konstytucyjną, którą trzeba rozwiązać. Tutaj prawnik musi wystąpić z myślą twórczą.

Druga uwaga odnosi się do następującej kwestji: Pan poseł odróżnił w działalności tej przyszłej Izby Gospodarczej dwie gałęzie, dwie dziedziny jej działalności, t. j. z jednej strony sprawy produkcji i handlu, z drugiej sprawy pracy najemnej. Miałbym to wrażenie, że odróżniając te dwa kierunki pracy, szedł p. poseł jakby w tym kierunku, aby Naczelna Rada Gospodarcza niejako się materjalnie podzieliła i żeby niejako pod jedną kopułą powstała Izba pracy, która jest jedną dziedziną, i Izba zajmująca się produkcją i handlem z drugiej strony. Ale byłby jeden dach, który pokrywałby obie te dziedziny. Nie można uniknąć tego, ponieważ to byłoby sprzeczne z tą instytucją, aby plenum nie decydowało o jednych i drugich sprawach. Więc ci panowie, którzy będą uważali za swoje zadanie rozwijanie produkcji i handlu, będą decydować o kwestjach pracy, a ci, którzy będą tu działać w dziedzinie pracy, będą decydować tam, o kwestjach handlu i przemysłu, czyli plenum będzie pracować w całości, chociaż opracowanie poszczególnych ustaw będzie powierzane różnym oddziałom. Rozumiem, że tak musi być. Konstytucja tego wymaga. Według Konstytucji powołane są nietylko Izby producentów, ale i pracowników. Ale obawiam się, czy w praktyce w kwestjach natury socjalnej nie przeważy pierwiastek polityczny. Sądzę, że praktycznie rzecz biorąc, może należałoby zdecydować się (na pewien czas) i tak ukonstytuować Naczelną Izbę Gospodarczą, aby zajmowała się ona więcej sprawami produkcji, która w tej chwili dla nas przedstawia najwięcej interesu. Naturalnie, że na

pewien czas. Obawiam się, że, jeżeli postawimy narówni obie kwestje, to wtedy siłą rzeczy do spraw produkcji, która musi być traktowana po kupiecku, z możliwem wykluczeniem elementu politycznego, wejdzie element polityczny z dziedziny socjalnej i jedna z najważniejszych korzyści, jaką obiecuje Najwyższa Izba Gospodarcza — mianowicie, przeniesienia spraw gospodarczych z naszego rozpolitykowanego Sejmu, — byłaby bardzo iluzoryczna. Zapytuję więc, czy na pewien czas nie należałoby się zdecydować, żeby taki skład stworzyć tej Izby Gospodarczej, albo takie przepisy wprowadzić, aby pierwiastek polityczny, który siłą rzeczy przeważa w kwestjach socjalnych, nie wpływał na decyzje w kwestjach czysto ekonomicznych.

Ostatnia uwaga jest taka: Pan poseł powiedział, że co do roli Naczelnej Izby Gospodarczej w obrocie międzynarodowym, to jeszcze nie zajmuje stanowiska zdecydowanego.

Moje rozumowanie jest takie. Weźmy jako punkt wyjścia Konferencję Genueńską. Chodzi w niej o odbudowę Środkowej i Wschodniej Europy, ale nie ulega wątpliwości, że odbudowa ta nie będzie mogła być przeprowadzona, jeżeli nie będzie załatwioną sprawa waluty państw zniszczonych. Z tego zdają sobie w świecie sprawę, i wszystkie projekta, które poznaliśmy, odnoszą się w pierwszym rzędzie do kwestji waluty. Ja nie robię sobie iluzyj, że sprawę waluty można będzie załatwić bez uporządkowania położenia ekonomicznego. Jesteśmy więc w błędnem kole. Nie możemy sobie robić iluzyj co do owoców Konferencji Genueńskiej, ponieważ o szybkiej naprawie waluty niema mowy. Jednak życie musi znaleźć sobie jakąś drogę. I znajduje ją. Środkiem takim są np. umowy kompenzacyjne. Otóż tu jest rola Izby Gospodarczej. Jeżeli wogóle mają takie kompenzacyjne umowy przychodzić do skutku, to ktoś musi w naszem państwie wiedzieć, jakie my mamy potrzeby i co możemy dać — jeżeli niema się tak dziać, jak obecnie. Zadanie to może najlepiej spełnić Najwyższa Izba Gospodarcza.

Przemówienie dyr. K. Krzetuskiego.

Pan Poseł wskazał, że Najwyższa Rada Gospodarcza w Niemczech ma zbyt krótki żywot, aby z jej działania wysnuwać wnioski. My mamy z naszego konstytucyjnego życia austrjackiego przykłady, jak dodatnią rolę odegrały rady przyboczne, które istniały przy Ministerstwie przemysłu i handlu, a w Rosji rząd konstytucyjny i niekonstytucyjny powoływał specjalne delegacje do traktatów międzynarodowych, i działalności tych organizacyj doraźnych były bardzo pożyteczne. Dziś nasze życie parlamentarne przyznaje, że nie może wydołać, że rozjątrzone stronnictwa doprowadzają do żaru namiętności

polityczne i odsuwają od siebie zagadnienia gospodarstwa społecznego. Lekarstwem na stosunki ma być Najwyższa Izba Gospodarcza naszej Konstytucji. Idzie o to, co ten projekt może zrobić, i uważam, że co do opinjowania i co do inicjatywy Izba Gosp. może zrobić niezmiernie wiele, jednak co do wytyczenia i ułożenia programu gospodarczego, to sądzę, że jest to możliwe w granicach bardzo a bardzo szerokich. W szczególności przekona się Izba Gospodarcza, że piętrzą się przed nami trudności prawie nie do pokonania. Przy ułożeniu spraw produkcji trzeba znać nasze siły pracy, nasze siły organizacji, obecny stan techniki naszej i naszych sąsiadów, nadto możność rozwoju tej techniki, a dopiero wówczas można powiedzieć, że w tym a w tym kierunku będzie można ująć w formalne cyfry gospodarstwo społeczne. Ci panowie, którzy pracują w gałęzi produkcji i handlu tego zaboru, wiedzą, że ujęcie tych dat w statystykę jest niemożliwe, a gdyby tego nie było, to nasz program gospodarczy będzie tylko tarciem sił. Nauka i utopja uznaje, że źródłem naszej kapitalistycznej gospodarki jest to, co prof. Jaworski nazwał anarchją — ale tylko utopja może je usunąć. O tem, aby ująć naszą skromną wytwórczość w cyfry, o tem ani myśleć, ani marzyć nie można, a o tem, czy zdołamy międzynarodową gospodarkę ująć w cyfry, także nikt marzyć ani myśleć nie może. Jeżeli zostawimy program handlowy na boku, to odpadnie kwestja druga, czy Izba Gospodarcza będzie potrzebowała pewnej egzekutywy, a brak egzekutywy w naszych stosunkach nie będzie chyba powodem, aby z tego powodu łzy ronić. Ostatnia kwestja jest kwestją ludzi, którzy mają program wykonać. Państwo w tej chwili nie rozporządza taką ilością umysłów, któreby na dane sprawy szeroko i daleko patrzyły. — To jest rzecz, którą musielibyśmy zostawić przyszłości.

Przemówienie prez. T. Epsteina.

Z innego stanowiska ja się zapatruję na Izbę Gospodarczą, bo ze stanowiska praktycznego. Izba Gospodarcza jest koniecznością, i z tem chętnie się zgodzę, że w Izbie Gosp. ma być i Izba Pracy. Mam pewne doświadczenie, że sprawy obchodzące ogół a dotyczące specjalnie państwa, zupełnie inaczej się załatwiają przy wzajemnem zetknięciu się przy dłuższej pracy (bo spodziewam się, że Izba będzie wybierana na przeciąg czterech do pięciu lat), niż gdy się sprawy załatwia poszczególnemi Izbami, w drodze rozpraw sejmowych, komisyj, gdzie niema sposobności do wyszukania złotego środka. Stoję na innem stanowisku, niż ci panowie, którzy chcieliby znaleźć egzekutywę dla Izby Gospodarczej. Ja zadowolniłbym się tem, czem jest, t. j. ciałem doradczem dla rządu. W praktyce austrjackiej potrafiła sobie Rada Przemysłowa

wywalczyć wybitne stanowisko, i kiedy minister handlu, gdy chodziło o sprawę zasadniczą, postawił wniosek, a Rada przemysłowa, jako ciało doradcze, wydała opinję przeciwną, to w rezultacie w ciągu 48 godzin minister handlu zgłosił dymisję. Izba gospodarcza będzie miała większość, a kto nie może się zgodzić z większością, będzie musiał ponieść tego konsekwencję. Uposażenie tej instytucji w prerogatywy Sejmu, czy Senatu, postawiłoby sprawę niekorzystnie. Chcąc, czy nie chcąc, Izba Gospodarcza będzie odgrywać rolę, przestrzegam tylko przed zajmowaniem się przez nią zagadnieniami politycznemi. Druga sprawa poruszona przez prof. Jaworskiego co do projektów Izby, które miałaby wnosić wprost do Sejmu i nie byłoby tam nikogo, ktoby ich bronił, to sądzę, że obawy te są przesadzone, bo Rada nie ma być organem przybocznym Ministerstwa, ma tylko przedkładać uchwały, a Ministerstwo niech z tego wyciąga konsekwencje. Jeżeli raz lub drugi znajdzie się jakiś poseł, który zajmie się tą sprawą i złoży wniosek poselski, i sprawa dostanie się przed forum Sejmu, to sądzę, że to wystarczy. Zbyt daleko idące prawa, nietylko nie wzmogłyby Izby, nie poparłyby wielkiego wpływu, jakiego się spodziewamy, ale przeciwnie, wyszłyby na jej szkodę.

Poseł Niedziałkowski.

Odpowiadam na pierwszą uwagę prof. Jaworskiego w sprawie możności bezpośredniego kontaktu Najw. Izby Gosp. z parlamentem. Jabym szedł zdecydowanie w tym kierunku, aby kontakt umożliwić, aby Izba Gosp. miała prawo bronić w parlamencie przez przedstawiciela swoich wniosków. Niemcy tak zrobili, że Rada Gosp. ma prawo występować w komisjach i na plenum, i, o ile wiem, kilka razy jej stanowisko było różne od stanowiska rządu i żadne specjalne komplikacje stąd nie wynikły. Niema w tem żadnych trudności teoretycznych, mogą być jedynie trudności praktyczne, bo pewne faktyczne uzależnienie poszczególnych ministerstw albo rządu od Rady Gosp. Ale ta trudność praktyczna rozwiązuje się w ten sposób, że o ile instytucja osiągnie ten stopień autorytetu materjalnego, że zmusi władze administracyjne do schylenia czoła przed sobą, to organa kompetentne także się schylą. Sprawa międzynarodowej roli Najwyższej Izby Gosp. ma dla mnie znaczenie olbrzymie, ale praktycznie rozpocznie te prace w tej dziedzinie później, kiedy będzie można wprowadzić autorytet Izby w międzynarodowe stosunki gospodarcze, przy których unormowaniu może ona wtedy odegrać wielką rolę. Jeżeli idzie o dzisiejszy autorytet, to opinjowanie jest dziedziną, w której Najwyższa Izba Gosp. będzie mogła nietylko uzgodnić opinję swą z opinją Rządu, ale uzyskać wpływ na Rząd przez swą opinję ustawodawczą. Według mnie, Najw. Izba

Gosp. może odegrać znacznie większą rolę i o wiele przekroczyć swe tory, niż to mówią wszyscy; może odegrać olbrzymią rolę w procesie uspołecznienia gospodarki prywatnej, ale to są rzeczy przyszłości, których nie można dziś przewidzieć, ani w tej chwili ustalić, po jakiej drodze rzecz będzie się posuwać naprzód. Wydaje mi się, że główne znaczenie Najwyższej Izby Gosp. będzie to, iż sprawy gospodarcze uzyskają wreszcie teren, na którym będzie mógł rozlegać się nie jakiś głos prywatny lub organizacji prywatnej, ale głos instytucji państwowej. Dalszy rozwój uzależnia się od tego, czy znajdzie się zespół ludzi rozumnych, którzy staną na czele Izby. Na to pytanie praktyka będzie mogła odpowiedzieć.

b) Dr. Krzyżanowski Witold.

Izba Gospodarcza, twór myśli socjalistycznej, stawiająca na piedestale troskę o rzeczy materjalne, mająca być areną, na której toczyć się będzie walka o rzeczy jedynie realne, o interesy gospodarcze, staje się tematem rozważań teoretyków, a wkrótce może przypadnie jej przejść twardą szkołę życia. Rzecz to nieznana, choć oddawna łączy z nią wielu nadzieje nadejścia nowej, szczęśliwszej ery, — w której rozdziałem dóbr rządzić będzie praca, a nie urodzenie, spryt lub przypadek.

Myślmy dalej kategorjami socjalistycznemi. Czyż nie ma ona przyjść w pewnem stadjum rozwoju ludzkości, gdy załamie się ustrój kapitalistyczny pod ciężarem nierówności, którą ze sobą niesie, pod wpływem rozgoryczenia, jakie rodzi podkonsumpcja warstw pracujących, wywołana zbytkiem warstw bogatych? Ma ona wtedy przynieść ze sobą ład i szczęście, bo ma zorganizować ludzkość w jedną, karną armję, pracującą wedle pewnego planu nad dobyciem i przetwarzaniem dóbr przyrody, i ma każdemu dać owoce jego pracy. Nasuwa się jednak tu pytanie: — Wszak ustrój kapitalistyczny, który stworzył gospodarkę światową, nie doszedł do szczytu rozkwitu, wszak zdradza jeszcze wielką żywotność i nie wykazuje znamion rozkładu. Przeciwnie, w Rosji sowieckiej siłą nawet zabić się nie dał. Myśląc więc temi kategorjami, musielibyśmy uznać, że u nas, gdzie tworzą się dopiero wielkie centra przemysłowe i handlowe, jest na taką instytucję za wcześnie, że należy najwyżej stworzyć coś, coby stać się mogło jej zawiązkiem.

Ale idźmy teraz innym szlakiem myśli. Gdyby ktoś, wychowany w kulturze zachodnio-europejskiej, nie mógł pogodzić się z tą deterministyczną tezą, która niesie ze sobą poddanie się i bierność, gdyby uważał, że duch ludzki ma jakąś twórczą rolę w świecie, w której ma-

terję i ciało do swej woli i celów nagina, to jakież być mogą przesłanki, na którychby oprzeć można podstawy tej nowej instytucji. Zebrałem garść rozważań na ten temat i starałem się zarysować linje rozwojowe — tak, jak mi przed oczyma stają. Mam wrażenie, że są one nieco odmienne od tych, o których dotychczas słyszałem, i pragnąłbym, by życie dobyło z nich to, co jest dobrem i prawdziwem.

Racja bytu Izby Gospodarczej.

Pierwszą myślą nasuwającą się temu, kto chce w świadomości swej powiązać w logiczny łańcuch odczute potrzeby dzisiejszej doby, jest pytanie: naco nam ta Izba Gospodarcza, jaka potrzeba do życia ją woła? Wszak nie ma być jeszcze jednym urzędem, który, wymyślony przy biurku teoretyków, byłby dla nich eksperymentem, a dla podatników ciężarem. Otóż jeślibyśmy chcieli projektować jej utworzenie, to musielibyśmy mieć, jeśli nie pewność, to przynajmniej wielkie prawdopodobieństwo, że ona tem nie będzie, musielibyśmy nabrać przekonania, że w olbrzymim i skomplikowanym organizmie gospodarczym jej trzeba. — I chciałbym tu dorzucić uwagę, że starać się będę rozważać tę kwestję z czysto ekonomicznego punktu widzenia, to znaczy, że zmienię postawione pytanie i, nie wchodząc w zagadnienia polityczne, zapytam, czy i o ile będzie Izba Gospodarcza w stanie podnieść materjalny dobrobyt społeczeństwa. — Walka człowieka z przyrodą jest twardą, nie zna, jak polityka, kompromisów, i to tylko, co potrzebne, dobre i rentowne, w niej się ostanie. Jeśli więc projektowana instytucja te zalety mieć będzie, to się utrzyma, jeśli nie, w krótkim czasie upaść musi.

Tę funkcję gospodarczą nowej instytucji, choć zwie się ją Izbą Gospodarczą, nie zbyt wyraźnie się podkreśla. Większość pomysłów, mglistych zresztą i o niejasnych konturach, przedstawia ją jako rodzaj gospodarczego parlamentu, który łagodzić będzie walki klasowe, zapobiegać przesileniom w produkcji i opracowywać ustawodawstwo socjalne. Każda klasa mieć będzie w nim swych przedstawicieli, którzy o jej interesa walczyć będą i zdobędą dla niej większy udział w dochodzie społecznym. Na drugi plan zepchnięte jest pytanie, czy i o ile ten dochód się zwiększy, czy będzie się czem dzielić i czy też przypadkiem ilość wyprodukowanych dóbr się nie zmniejszy. Otóż, by Izba Gospodarcza spełniła swe zadanie, trzeba, by przyczyniła się do zwiększenia tej ilości, i to winno być centralnym punktem w całej dyskusji. Wszystkie poruszone wyżej zadania parlamentu gospodarczego niewątpliwie pośrednio do tego dążą, ale ci, którzy go wysuwają, mają w pierwszym rzędzie na oku interesy polityczne, utrzymanie przy wła-

dzy jednej lub wysunięcie drugiej warstwy. Kilka światopoglądów, kilka programów gospodarczych do tego samego celu zmierza, każdy jednak innych rezultatów się spodziewa.

Trzy programy.

W programie socjalistów projektowanem było utworzenie Izby Pracy, którąby stanowiła przeciwwagę politycznego parlamentu i z czasem przechyliła punkt ciężkości na swą stronę. Gloryfikacja pracy, pragnienie, by te warstwy, które tworzą, korzystały z jej owoców, stanowią teoretyczne podłoże tego programu. Myśl to niewątpliwie szlachetna, pragnąca usunięcia wyzysku i trutniów społecznych i podniesienia w ten sposób dobrobytu reszty, ale wysuwająca na plan pierwszy moment polityczny władztwa jednej klasy, a pod względem gospodarczym stawiająca co najwyżej program negatywny: zmniejszenia lub usunięcia pewnej grupy konsumentów. Otóż program negatywny, oszczędnościowy jest zawsze niższym od programu pozytywnego, ograniczonym co do swych skutków i nie daje zadowalniającej odpowiedzi na pytanie podniesienia produkcji, na pytanie, czy ilość dóbr do rozdziału się zwiększy.

Nadto chciałbym zwrócić na jedną rzecz uwagę. Teorja socjalistyczna grupuje społeczeństwo w klasy. Są to kategorje ludzi, zbliżonych do siebie trybem życia, pochodzeniem i poziomem potrzeb, ale nie będące bynajmniej jednostkami gospodarczemi. Wszak robotnicy węglowi i rolni mają zupełnie sprzeczne interesa. Dla jednych jest korzystnem, by zboże było tanie, a węgiel drogi, dla drugich rzecz ma się wprost przeciwnie, a tymczasem program socjalistyczny łączy ich razem w jednej Izbie Pracy najemnej. Możnaby z o wiele większą słusznością złączyć razem robotników, inżynierów i przedsiębiorców węglowych, bo wspólne mają cele, możnaby rozdzielić społeczeństwo na ludność wiejską i miejską, na producentów i konsumentów, bo sprzeczność celów jest tu wyraźna. W kierunku łączenia ludzi w grupy gospodarcze idą też najnowsze projekty niemieckie, to samo hasło wysuwa we Francji drobna, choć krzykliwa partja rojalistyczna, chcąca pod płaszczykiem haseł ekonomicznych przemycić hasła polityczne, a jeden z jej wybitnych przedstawicieli, George Valois, w książce *Inteligence et production* buduje na tej podstawie cały system nowej organizacji ekonomicznej Francji. Z konieczności organizowania społeczeństwa nie w klasy, lecz w jednostki gospodarcze, wyciąga on nadto wniosek, iż do prowadzenia tych grup trzeba silnych indywidualności, trzeba wybitnych szefów, a czego nie dopowiada już, lecz myśli zapewne, trzeba jednostki wybitnej na czele. Otóż nie wchodząc bliżej

w tę kwestję i nie negując bynajmniej istnienia klas, chciałbym tylko zaznaczyć, że nie są one jednostkami gospodarczemi, że wprowadzenie do Izby Gospodarczej ich przedstawicieli byłoby dyktowane względami politycznej, a nie ekonomicznej natury.

Program liberalny, indywidualistyczny, musi być w zasadzie takiej instytucji przeciwny, jednakże twarde fakta, ustawiczne przesilenia produkcji, ciągłe zatargi między kapitałem a pracą, zmuszają go do szukania jakiegość remedjum i pozwalają czegoś się po niej spodziewać. Zbyt jednak wiele od niej oczekiwać nie należy, — najwyżej potrzebnego produkcji spokoju i ciągłości. Program to minimalny, lecz przynajmniej cele jasne i bliskie.

Trzecia wreszcie grupa pomysłów pragnie, by nie tworzono na ślepo, lecz wedle pewnego programu gospodarczego, któryby najtęższe głowy ułożyły. Stworzenie podobnego programu pozwoliłoby na jak najlepsze wyzyskanie sił produkcyjnych, dałoby społeczeństwu organ, któryby mógł dojrzeć najzyskowniejsze rynki zbytu i konjunktury, z których należy skorzystać. Broniłby on wreszcie nas przed wyzyskiem ze strony innych krajów, innych grup wytwórczych. Program ma liczne słabe strony. Przedewszystkiem ujęcie życia gospodarczego w pewien teoretyczny program jest trudnem, jeśli nie niemożliwem. Możnaby jednak uważać go za próbę, za formę, którą świat czynu i praktyki wyrzeźbi. Nasuwa się jeszcze jedna wątpliwość. Tworząc Izbę Gospodarczą, tworzymy instytucję naczelną bez oparcia od dołu o szereg innych, którychby była wykwitem i centralą. Tendencje rozwojowe są zupełnie inne. Najpierw tworzy się szereg wsi, w środku których wyrasta miasto, najpierw tworzy się drobny handel i rynki zbytu, a potem powstają centra handlowe i składy hurtowne, z przemysłu domowego zrodziły się fabryki. Nasuwa się więc po raz drugi pytanie: czy nie za wcześnie jeszcze? Może to tylko twór myśli teoretycznej?

Starając się przedstawić, bynajmniej nie wyczerpująco, kilka programów, chciałem tylko niektóre rzeczy podkreślić, co będą mi w dalszem rozumowaniu pomocne, i wyrazić parę zastrzeżeń, jakie mi się nasuwają. Przejdźmy teraz do rzeczy samej.

Co Izba Gospodarcza dać może?

Jak już wiadomo, żywotność tej nowej instytucji zależeć będzie od tego, czy zdoła pomnożyć ilość dóbr wolnych do rozdziału. Dążyć do tego można w różny sposób, a więc przez zwiększenie czasu pracy, przez zwiększenie jej wydajności, przez zmniejszenie kosztów produkcji, wreszcie przez zmniejszenie kosztów, płynących ze zwalczania

przez człowieka przestrzeni, czem jest skoncentrowanie handlu, zmniejszenie kosztów transportu i t. d. Możnaby to samo osiągnąć i innym sposobem, jak zmniejszeniem konsumcji, celowem obniżeniem liczby urodzin, a zwłaszcza ten ostatni środek był żywo swego czasu rozważany przez teoretyków angielskich i po dziś dzień jest aktualnym i charakterystycznym dla umysłowości anglo-saskiej, ale wyszliśmy tu już poza granice ekonomji, a wkroczyliśmy w dziedzinę socjologji, moralności i etyki.

Zwiększenie wydajności pracy.

Ograniczmy się więc do tych czterech kwestyj i przejdźmy je kolejno. Pierwsze dwie: pomnożenie godzin pracy i zwiększenie jej wydajności są czemś pozytywnem, dałyby rezultaty realne i z pewnością korzystne ich rozwiązanie byłoby najlepszem lekarstwem na dzisiejszą biedę i nędzę. Czy jednak jakakolwiek instytucja, choćby najlepiej i najmądrzej zorganizowana, zdoła skłonić rozagitowanych robotników, przekonanych, że ich wyzyskują do dłuższej i wydajniejszej pracy? Dzisiejszy zastraszający spadek jej wydajności, budzący najsmutniejsze perspektywy przyszłości, jest dla tego, kto bliżej się z tem zetknął, nietyle nawet problemem rozdziału, czyli, mówiąc językiem prostym, następstwem osławionej teorji wyzysku, ile problemem moralnym. Trzebaby to sto razy powtarzać, że zaradzić złemu można tylko przez odrodzenie moralne dzisiejszego pokolenia. Jedynym technicznym, choć pomocniczym ku temu środkiem, byłoby danie robotnikowi udziału w zyskach, i opracowanie techniczne tego będzie z pewnością jednem z pierwszych zadań oddziału opinjodawczego i prawnego Izby Gospodarczej. Powiedziałem: danie robotnikowi udziału w zyskach, ale należałoby raczej powiedzieć: danie robotnikowi przeświadczenia, że ma udział w zyskach, gdyż pokaże się przy próbach rozdziału, że część na niego przypadająca byłaby minimalną. Nadto niewiadomo, czy nie będzie to ze szkodą dla rozwoju gospodarstwa społecznego, bo skąd weźmiemy wtedy kapitały na inwestycje, na nowe fabryki, koleje i kanały? Wszak robotnik oszczędzać nie będzie. Wszak kapitały inwestycyjne muszą być kapitałami rzeczowemi, a nie fikcyjnemi. — I patrząc w dalszą przyszłość, nasuwa się obawa, czy wiek dwudziesty przyniesie nam taki wzrost dobrobytu, taki przyrost liczebny i utrzyma panowanie rasy białej nad światem, które stworzyli nasi ojcowie. Szczęśliwe rozwiązanie tego problemu wisi i ciąży nad dzisiejszem pokoleniem. Wątpliwości jednak nie ulega, że kwestja udziału robotników w zyskach jest jedną z najbardziej aktualnych i w formie akcji pracy, czy innej, rozwiązać ją będzie trzeba.

Pozatem kwestja wydajności pracy jest kwestją techniki, a nie ekonomji. Ekonomja jest raczej techniką techniki i wskazuje jej drogi, jakby najgospodarniej użyć środków, które tamta stwarza, ale sama tych środków nie wynajduje. Zapewne w przyszłości, gdy budżet państwowy pozwoli, stworzymy przy Izbie Gospodarczej dział, któryby badał tę kwestję, a zwłaszcza zagadnienie mechanizacji i uproszczenia ruchów przy pracy, ale dziś mówić o tem zawcześnie.

Mogłoby kogoś razić powiązanie problemu ekonomicznego z zagadnieniem moralnym, bo ekonomja nie powinna mieć nic wspólnego z rzeczami niedającemi się zważyć i zmierzyć. Pragnę tu jednak na mą obronę przytoczyć, że wszak ojciec tej nauki, Adam Smith, był profesorem etyki i moralności, a może to kogo przekona, że te dwie dziedziny myśli i życia, te dwa światy napozór dalekie, są sobie jednak bliskie, że wiążą je nici niewidzialne, lecz silne i liczne.

Zmniejszenie kosztów produkcji.

Zwróćmy się do dwóch pozostałych kwestyj, czy Izba Gospodarcza zdoła przynieść zmniejszenie kosztów produkcji i pośrednictwa. Napotykamy znów na to samo zagadnienie techniczne, bo wszak zmniejszenie kosztów przedsiębiorstwa jest zagadnieniem technicznem i winno być przedmiotem badań i praktycznych doświadczeń w specjalnych w tym celu utworzonych laboratorjach i instytucjach, — jednakże dla badacza ekonomisty jest tu wiele do zrobienia. Pomnożenie ilości dóbr zależy nietylko od doskonałości narzędzi, lecz także od tego, czy fabryki potrafią pracować bez przerwy, czy nie będą się tworzyć zbytnie zapasy towarów, których pozbyć nie można. Na tem polu panuje po dziś dzień zupełny chaos, co jest jednym z głównych zarzutów, stawianych systemowi produkcji kapitalistycznej i indywidualistycznej. Otóż należałoby ten stan zmienić, ale nie przez utworzenie instytucji rządzącej ze swej siedziby całem życiem gospodarczem, nie przez uspołecznienie środków produkcji, bo przemawia przeciw temu doświadczenie wieków, że praca wolna jest wydatniejsza, pełna inicjatywy i pomysłowości. Wszak nawet teoretyków bolszewizmu ideałem jest dojście do tego szczęśliwego stanu, gdzie praca będzie wolna, a społeczeństwo rozbite na szereg drobnych, swobodnych grup wytwórczych, w luźnym ze sobą zostających związku i pracujących bez przymusu i nadzoru z góry. A więc nie nakaz, ale informacja tak dokładna i ścisła, by skierowała przedsiębiorców do tego, czego konsumenci się domagają, a każdy, gdy dość jasno widzieć będzie swój interes, za nim pójdzie. Nie należy się jednak łudzić, by przesilenia gospodarcze i tworzenie się *stocków* towarowych można kiedykolwiek w zupełności

usunąć. Zawsze nowe odkrycia, trudność przebudowy technicznej istniejących urządzeń, niemożność przerzucenia się robotników z jednej gałęzi produkcji do drugiej będą je wywoływać, ale będzie można doniosłość ich znacznie ograniczyć i niebezpieczeństwo znacznie zmniejszyć

Zmniejszenie kosztów pośrednictwa.

O wiele więcej jeszcze byłoby do zrobienia celem zmniejszenia kosztów pośrednictwa. Pośrednik, pokonujący trudności, jakie nasuwa czas i przestrzeń, wcisnął się między producenta i konsumenta i jest niejako smarem produkcji, krwią w żyłach, jeślibyśmy chcieli porównać społeczeństwo do organizmu. Jednakże od dawien dawna, a szczególnie po wielkiej europejskiej wojnie, zaczęło ciężyć ludziom to pośrednictwo, bo łatwo nadużyć tu swego stanowiska. Producent musi sprzedać, bo nie zaspakaja sam wszystkich swych potrzeb, konsument musi z tych samych przyczyn kupować, a kupiec może zazwyczaj odwlec chwilę sprzedaży lub kupna, może zwyciężyć innych, bo czas daje mu stanowisko uprzywilejowane, którego często nadużywa. Postęp tu jest nadzwyczaj powolny, odstęp między producentem a konsumentem nie zmniejsza się, lecz zwiększa z zawrotną szybkością, towar przechodzi przez setki rąk pośredników, z których każdy musi zarobić. Zmniejsza to w znacznej części korzyści, jakie płyną z podziału i specjalizacji pracy, z umiejscowienia fabryk w warunkach dla produkcji odpowiednich, o czem mówią dziś np. projekty organizacji gospodarczej Rosji. (Dr. Alfons Goldschmidt — *Die Wirtschaftsorganisation der Sowietrussland* — Berlin, 1920). Otóż jednem z zadań Izby Gospodarczej winno być zmniejszenie odległości między konsumentem a producentem. Zbyt liczni, a najlepiej żyjący pośrednicy podnoszą cenę towaru i śmiało można ich liczbę zredukować.

Ale — powie ktoś — nietylko pośrednicy, lecz i wielu innych ludzi, rentjerów, przedsiębiorców i przemysłowców żyje kosztem innych. Nie rozstrzygając, czy jest to w całości czy w części słusznem, chciałbym zaznaczyć, że zmiana tego, niewątpliwie w wielu wypadkach niezdrowego stanu rzeczy jest zależną od usunięcia lub gruntownej przebudowy dzisiejszego ustroju pieniężnego, którego jednak narazie, dzisiaj, zastąpić niczem nie jesteśmy w stanie, a którego reforma wymagać będzie długiego czasu i żmudnej pracy teoretyków i legislatorów.

Inne zadania Izby Gospodarczej.

Wiele innych zadań czeka jeszcze Izbę Gospodarczą. Jednem z pierwszych być musi opracowanie szeregu ustaw, tyczących się życia

pracy. Coraz większe skupienie ludzi, wspólne korzystanie z nowo odkrywanych sił przyrody, musi odbywać się w pewnym porządku, bez zgrzytów i tarć. Wymaga to szeregu nowych ustaw, które muszą przejść przez próbę ogniową praktyki, i by Izba Gosp. była tym organem, tą instytucją, która wprawdzie nie robi doświadczeń, ale która doświadczenie życia skrzętnie zbiera, notuje i z danych statystycznych i faktów odpowiednie wyciąga wnioski, zużytkowując je w dalszym doskonaleniu ustawodawstwa tej dziedziny życia.

Dalsze jej zadanie, to być najwyższym urzędem rozjemczym. Jeśli uda się jej usunąć rozagitowanie dzisiejsze, które przeradza się czasami w jakiś obłęd społeczny, to wielką mieć będzie już zasługę Ale trzeba, by stał nad nią ktoś, coby dawał rękojmię, że nie zostanie owładnięta przez jedną grupę ludzi, wspólnym związanych interesem, trzeba, by potrafiła wzbudzić zaufanie we wszystkich, że znajdą w niej instancję sprawiedliwą, trzeba zapewnić jej skład taki, by była przedstawicielką wszystkich, trzeba, by stało nad nią państwo. Widzimy, że wiele to warunków, a chciałbym właśnie dlatego jeden jeszcze dorzucić. Trzeba, by znalazł się wybitny człowiek, któryby wszystko w jedną całość zharmonizować potrafił i był obdarzony wyjątkową zdolnością organizacyjną. Jest to pierwszy i nieodzowny jej powstania warunek.

Nie mogę jednej rzeczy pominąć. Budowa dzisiejszego systemu gospodarki — jak już zaznaczyłem — musi zacząć się od dołu. Izba Gospodarcza ma być wykwitem szeregu organizacyj, które będą ją utrzymywać, bo nie należy tem państwa obarczać. Będzie to o tyle dobrem, że nie powstanie twór sztuczny, bo sfery, które nań łożyć będą, tyle tylko dadzą, ile korzyści im nowa instytucja przyniesie. Naturalnie na prace przygotowawcze i na zaczątki będą konieczne pewne subsydja, ale, by nie przekroczyć nieuchwytnej tu granicy, należałoby odrazu powiedzieć, że będą one stanowić pewien procent opłat autonomicznych. By przecież zacząć nie od chmur budowę, trzeba jednak wszystko ogarniających związków producentów i konsumentów, na których należałoby oprzeć — jak mam zamiar niżej przedstawić — instytucje, z Centralną Izbą Gospodarczą na czele. Otóż praca nad tem jest budową fundamentów nowego ustroju, a twórcy stowarzyszeń producentów, nie opartych na ściśle kapitalistycznych podstawach, i twórcy stowarzyszeń spożywców są tymi, co tworzą, może nieświadomie, podstawy nowego ustroju wymiennego.

Czem ma być Izba Gospodarcza?

Nie pragnę budować planów na daleką przyszłość, ale wyobrażam sobie Izbę Gospodarczą nie jako reformatorkę systemu wytwarza-

nia lub rozdziału, ale jako reformatorkę systemu wymiany. Niech ludzie tworzą co chcą, niech dają za pracę cudzą i jej owoce tyle swoich wytworów, ile chcą, — człowiek chce być wolnym i byłoby pozbawieniem go jednego, choć nie ekonomicznego dobra, gdybyśmy mu tę odrobinę swobody, jaką ma, odebrali. Prawo zaś do życia, do minimum egzystencji, tak głośne w ostatnich czasach, nie jest bezwzględnie słusznem. Tylko ci, co potrafią rzeczy dla siebie lub innych pożądane w odpowiedniej ilości wytworzyć, mają prawo do życia i bytu, a społeczeństwo, któreby pozwoliło żyć i mnożyć się ludziom pozbawionym potrzebnej dozy energji i sprytu, gotowałoby sobie grób i upadek. Nierówności społeczne, stwarzane przez różnice w zdolnościach, urodzenie lub przypadek, zawsze istnieć będą, ale chodzi o to, by usunąć monopol, nie tyle zależny od zdolności i przypadku, ile od woli ludzkiej, co bez trudu, nie stwarzając nic produktywnego i posługując się jako bronią nieświadomością ludzi, przestrzenią i czasem, zagarnia olbrzymią część dochodu społecznego. Uprościć ten stary, nieudoskonalony mechanizm, zbliżyć konsumenta do producenta, to zadanie Izby Gospodarczej. Byłaby ona tem centrum, gdzieby swobodny wytwórca stykał się z konsumentem. Jeden z nich podawałby swe zapotrzebowanie, drugi wedle tego regulowałby wytwórczość zakładów przemysłowych. Stałoby nad nimi państwo, patrzące, by żaden nie osiągnął stanowiska monopolisty, strzegące równowagi i łagodzące zatargi między nimi i między kapitałem a pracą.

Ale czyż jest to czysty program pozytywny, o którego wyższości mówiliśmy. Z pewnością nie. Podniesienie wydajności pracy jest zagadnieniem technicznem lub problemem moralnym, a tu musimy wrócić narazie do programu pośrednio-pozytywnego. Nie jest on jednakże tem hasłem bolszewickiem: »niech nie jedzą ci, co nie pracują«, hasłem destruktywnej nienawiści, ale programem do pewnego stopnia czynnym, który, choć nowych dóbr nie tworzy, podaje jednak środki ich niemarnowania.

Szkic jej budowy.

Po tych paru uwagach, w których starałem się wniknąć w teoretyczne podstawy nowostawianego problemu, uchwycić jego rację bytu, cele i zadania, pragnę w kilku słowach go przedstawić. Niewiele tu da się powiedzieć. Przyjdą setki pomysłów, setki prób i niekoniecznie Izba Gospodarcza powstać musi. Jest kilka, a nie jedna droga rozwojowa. Życie może pójść innem łożyskiem, bo to, co chcemy stworzyć, jest tylko środkiem, a nie celem samo w sobie. Jeśli więc na jej czele staną

ludzie, którzy będą wiedzieć, czego chcą, i jeśli potrafią z niej uczynić narzędzie, co się opłaci, to Izba Gospodarcza powstać może.

Centrala organizacji producentów i konsumentów.

Wyobrażam ją sobie jako centralę organizacji producentów i konsumentów, bo przedstawiają oni dwa całkiem sprzeczne interesy gospodarcze. Jedni chcą drogo sprzedać, drudzy tanio kupić. W ten sposób wszyscy byliby w tych związkach dwa razy reprezentowani, raz jako spożywcy, drugi raz jako wytwórcy, jednakże każdy miałby różny w należeniu do nich interes. Przedsiębiorca małoby się troszczył o swój konsum, bo byłoby mu wszystko jedno, czy życie kosztuje go trochę więcej czy mniej, nawet może nie potrzebowałby go wcale, lecz obchodziłoby go raczej, by jak najtaniej wyprodukować, a jak najdrożej sprzedać. Odwrotnie — robotnik mniejby się troszczył o swój związek wytwórczy (choć trzebaby, by brał w nim też czynny udział), ale chodziłoby mu raczej, by artykuły pierwszej potrzeby, a więc żywność, ubranie, mieszkanie, oświetlenie i opał, były tanie; rolnik chciałby wprawdzie drogo sprzedać swe zboże, ale przecież w związkach konsumentów miałby przedstawicielstwo wszystkich innych interesów. W ten sposób związki te walczyłyby z drożyzną artykułów masowego zapotrzebowania, a pozwalały śrubować swobodnie ceny artykułów zbytku. Zachodzi jednak obawa, że ludzie stojący na ich czele byliby mniej ruchliwi niż przedstawiciele wytwórców, że w walce z nimi ulegliby i szerokie masy byłyby zmuszone do podkonsumpcji, część zaś sił produkcyjnych zwróciłaby się, jak dziś, do wytwarzania przedmiotów luksusowych. Gdyby jednak masy konsumentów były zorganizowane, nie należałoby się tego lękać, wytworzyłaby się bowiem pewna równowaga sił. Producentów ruchliwszych i bardziej pomysłowych dzielić będzie walka konkurencyjna i część ich połączy się zawsze z przedstawicielami spożywców. Nadto państwo musiałoby nie dopuścić do stwarzania monopoli. Nie chcę iść dalej, bo byłaby to już fantazja, pragnę tylko podkreślić myśl, że przed pracownikami wśród mas robotniczych otwiera się pole, nie demagogicznej, ale prawdziwej, realnej pracy. Dzisiaj głośnem jest hasło, że proletarjat ma wspólne interesy, cóż jest jednak tem ogniwem, co warstwy te łączy? Tylko pragnienie taniego życia, bo przecież 80% strajków wywołanych jest żądaniami podwyżki płac, — a nie żadna ideologja pracy, bo znów we wszystkich prawie strajkach przejawia się dążność usunięcia jej, zmniejszenia godzin pracy. Więc gdybyśmy odsunęli na bok zagadnienia polityczne, to związki konsumentów zaspokoiłyby wszelkie pragnienia warstw robotniczych. Dlatego to zapewne senior dzisiejszych ekonomi-

stów, Karol Gide, tak wielkie w nich pokłada nadzieje i tak gorąco propaguje myśl, by one dyktowały ceny i nadawały produkcji kierunek. Tworząc je, tworzymy nowy czynnik, który w życiu gospodarczem nową odegrać może rolę i zaważyć potężnie na szali.

Ale dużo jeszcze wody upłynie, nim to stanie się rzeczywistością. Dziś nawet o tem się nie mówi, dziś organizujemy dopiero producentów i z nich zapewne większa część ludzi, co o tem myśli, chce tworzyć Izby zawodowe, a z reprezentantów tychże Najwyższą Izbę Gospodarczą. Rolę konsumentów odgrywać tam będą kupcy i ich związki. Rozważmy więc bliżej tę kwestję.

Organ centralny.

Poszczególne związki zawodowe, a więc rolnicy, kupcy, rękodzielnicy, przemysłowcy, utworzyć mają organizacje prowincjonalne, które połączone zostaną razem i wysyłać będą przedstawicieli do Najwyższej Izby Gospodarczej. Otóż życzyćby sobie należało, by nie dzielili się wytwórcy na zbyt drobne grupy, np. na cukierniczą, mleczarską, metalową, naftową, węglową, ponieważ byłoby to zbyt kosztowne (w Rosji sowieckiej nastąpiła niedawno centralizacja podobnie rozbitych producentów). Przed łączeniem tych grup w centralną instytucję należałoby potworzyć dość duże związki terytorjalne, obejmujące pewien okręg, który byłby gospodarczą całością, łącząc w ten sposób zasadę centralizacji z ideą samorządu i wyzyskując dobre strony obu. Organ centralny byłby wielką izbą informacyjną, czemś w rodzaju wielkiego, nieustannego targu, jakie dziś się u nas i na całym świecie tworzą, a które wypływają z potrzeby otrzymywania zamówień na dłuższy czasokres, z potrzeby unormowania produkcji, uniknięcia gromadzenia się stocków towarowych, stałego zajęcia robotnika i odpowiedniego przystosowania do pracy urządzeń fabrycznych. Otóż wielcy przemysłowcy i związki mniejszych otrzymywaliby tam zamówienia od kupców lub ich związków, lub wreszcie w przyszłości od organizacji konsumentów. Oprócz tego mogłaby Izba spełniać rolę pewnej centrali dla handlu z zagranicą.

Wybory do Izby Gospodarczej.

W jaki sposób wyobrażam sobie wybory do Izby Gospodarczej? Otóż, dla mnie jest to rzecz drugorzędna, bo przecież tam nie liczyłoby się głosów, i jeden obrotny przedstawiciel jakiegoś wiązku znaczyłby więcej, niż pięciu nieruchomych dygnitarzy. Należałoby tu pozostawić organizacjom terytorjalnym zupełną swobodę, ograniczoną

tylko ze względu na przestrzeń, tak, jak to ma miejsce na zebraniach giełdowych. Bo ten dział Izby Gospodarczej byłby czemś w rodzaju olbrzymiego targu, w rodzaju wielkiego *clearing house*, z wydziałem na czele i z pewną ilością stałych, mianowanych sekretarzy. Inaczejby się rzecz przedstawiała w innych działach Izby, w wydziale prawnym i opinjodawczym i w wydziale rozjemczym, które należałoby obsadzić stałymi referentami, mianowanymi pod kontrolą rządu w pewnym stosunku do siły reprezentowanych związków, z tem jednak, że wszędzie trzebaby dążyć do równowagi między przedstawicielami konsumentów i producentów i pierwszym, jako słabszym, wolniej się organizującym i mniej ruchliwym, udzielać do czasu pewnego poparcia ze strony rządu. Wśród konsumentów znów należałoby specjalną opieką otoczyć związki nie czystych pośredników, ale związki oparte nie na wyłącznie kapitalistycznej podstawie. Nie wyobrażam sobie wprawdzie, by pośrednicy kapitalistyczni znikli z powierzchni ziemi, ale mogą znaleźć w spółdzielniach spożywczych, które znów od nich uczyć się będą handlu i sprytu, pewną przeciwwagę, broniącą konsumenta przed zbytniem obciążeniem.

Co dziś tworzyć należy.

Ale co należałoby zrobić dziś, aby ten proces przyspieszyć i abyśmy dogonili zachodnią Europę w jej rozwoju gospodarczym? Co do centralnej instytucji, to wyobrażam ją sobie podzieloną na trzy wydziały, a mianowicie: Wydział prawny i opinjodawczy, Najwyższą Izbę rozjemczą i Wydział informacyjno-towarowy. Wydział prawny i opinjodawczy opracowywałby projekty ustaw i wyrażał opinję co do ustaw i rozporządzeń tyczących się życia pracy. Podzielony byłby na komisje i nie trzebaby mu dawać specjalnego przedstawicielstwa w parlamencie, bo przecież zawsze znalazłaby się grupa posłów, coby jego wnioski podejmowała, ich na forum broniła, a bronią jego byłaby fachowość i wiedza. Najwyższy Urząd rozjemczy składałby się z przedstawicieli robotników i pracodawców, mianowanych przez rząd na wniosek odnośnych organizacyj, i wszelkie spory musiałyby obowiązkowo być przezeń rozstrzygane. Rzeczą ludzi, stojących na jego czele, byłoby stworzyć odpowiednią, dobrze zorganizowaną, służbę prasową. Trzeci wreszcie Wydział, informacyjno-towarowy, byłby zawiązkiem nowego ustroju wymiennego, należałoby go otoczyć troskliwą opieką i na jego czele najtęższych postawić ludzi. Jego publikacje i statystyki, połączenia telefoniczne i telegraficzne, jego informacje o konjunkturach handlowych w kraju i zagranicą, winny być najlepsze i najszybsze.

Program to z pewnością niewykończony, ale przynajmniej nie

opiera się na rzeczach nierealnych. Nie mówi o przebudowie nagłej systemu pieniężnego, który jest dziś — jak powiedziałem — nie do zastąpienia, nie jest zbudowany na kilku postulatach idealnych, nie wymaga bowiem przebudowy duszy ludzkiej, usunięcia zeń, może nie najwyższych, ale istniejących i silnych pragnień posiadania i zdobycia czegoś, inaczej mówiąc: pragnienia własności i chęci zysku. Życie godzi wszystko. Istnieć będzie zawsze i wózek ręczny, zaprząg konny, samochód i samolot, istnieć będą kapitalistyczne i uspołecznione warsztaty pracy, istnieć będzie wysiłek indywidualny i zbiorowy, istnieć będą wreszcie i złe i dobre porywy duszy ludzkiej. Jest twarde prawo życia i nie należy na jego zmianie gmachów budować.

Trudno szczegółowo określić dziś ustrój, skład i kompetencję tych nowych instytucyj, gdy wszystko znajduje się dopiero w stadjum tworzenia. To jedno trzebaby zaznaczyć, że stworzenie parlamentu gospodarczego, tak jak to niektórzy projektują, stworzyłoby tylko nowe punkty politycznego tarcia, zabrałoby masę czasu i pieniędzy i odciągnęłoby wielu zdolnych ludzi od twórczej pracy. Najlepiej przysłuży się sprawie ten, kto w spokoju pracować będzie nad tworzeniem organizacji producentów i konsumentów. Dopiero owocem tej pracy, dopiero wykwitem tej sieci izb, obejmujących kraj cały, będzie Najwyższa Izba Gospodarcza.

c) Dr. Battaglia Roger.

Potrzeba i zadania Naczelnej Izby Gospodarczej.

Potrzeba utworzenia Naczelnej Izby Gospodarczej nie wymagałaby może bliższego uzasadnienia, zwłaszcza, że uczynił to już na pierwszem posiedzeniu tej ankiety p. poseł Niedziałkowski, gdyby nie zbyt szeroki zakres, który chce tej instytucji przyznać mój bezpośredni poprzednik.

Otóż jak słusznie poseł Niedziałkowski wywiódł, potrzeba stworzyć dla załatwiania spraw gospodarczych przez Państwo aparat ściśle fachowy, który stanowiłby pewną równowagę przeciw nadmiernym wpływom politycznym, odgrywającym na terenie sejmowym decydującą rolę, którzyby nadmiar elementu politycznego w tej dziedzinie neutralizował i wpływał na skierowywanie tych spraw na tory bardziej rzeczowe. Ja do tego dodaję z naciskiem, że w państwie tak młodem, jak nasze, w państwie o niewyrobionej biurokracji w dobrem słowa znaczeniu, istnieje znacznie większa potrzeba, niż w państwie o dobrych tradycjach biurokratycznych, takiego fachowego organu

gospodarczego dla neutralizowania nadmiernego wpływu biurokracji oraz dla uzupełnienia braków aparatu urzędniczego pod względem fachowym.

Do tych dwu momentów ogranicza się, mojem zdaniem, potrzeba istnienia Naczelnej Izby Gospodarczej.

Wprawdzie art. 68 Konstytucji powiada, iż Naczelna Izba Gospodarcza ma pomagać władzom państwowym w kierowaniu życiem gospodarczem, jednakowoż to ostatnie wyrażenie jest lapsusem stylistycznym. Ani prawodawca nie myślał, ani my nie myślimy o tem, by państwo miało kierować życiem gospodarczem. Kierowanie niem należy do samego życia gospodarczego, t. zn. życiem gospodarczem kierują pewne prawa, których gwałcenie przez to, że jednostki czy ciała zbiorowe obejmują funkcje kierownicze tych praw, może doprowadzić do takich następstw, do jakich doprowadziło kierowanie życiem gospodarczem przez państwo w Rosji sowieckiej. Rzeczą państwa natomiast jest tylko pewne regulowanie i ułatwianie życia gospodarczego. Do tego funkcje państwa muszą się ograniczyć w obecnym ustroju gospodarczym świata, w obecnej fazie cywilizacji europejsko-amerykańskiej. Dlatego też nie ma miejsca na to, by także Naczelna Izba Gospodarcza, jak chcą niektórzy, ujmowała w swoje ręce np. praktyczne kierowanie wymianą dóbr. Przypomina mi to epokę gospodarstwa wojennego, epokę także pod względem gospodarczym smutnej pamięci, kiedyto państwa ujmowały w swoje ręce kierownictwo wymianą pewnych dóbr (nawet przy udziale odnośnych fachowców) nieraz z bardzo ujemnemi rezultatami. Doświadczenia były na ogół tak złe, że po ustaniu stosunków wojennych prawie wszystkie państwa poznosiły jak najrychlej wszystkie te twory etatyzmu, wszystkie »centrale rozdzielcze«.

Nie widzę także możliwości, by nasza Naczelna Izba Gospodarcza uprawiała badania ekonomiczne i socjologiczne na większą skalę. Są to zadania niesłychanie ważne, ale takie, których ciało fachowe, mające brać czynny udział w administracji państwowej, a więc złożone przedewszystkiem z praktyków, nie może spełniać, choćby dlatego, że będzie ono miało aż za wiele zadań praktycznych z codziennego życia do rozwiązania.

Jej kompetencje.

Co się tyczy kompetencji Naczelnej Izby Gospodarczej, musimy się oprzeć dokładnie na duchu art. 68 Konstytucji. Wszelkie próby wychodzenia poza te ramy, z jakiemi się spotkałem w referacie posła Niedziałkowskiego, uważam za wręcz niebezpieczne.

Skoro mamy już Konstytucję, musimy dążyć do tego, by była ściśle w życie wprowadzona, oraz by jakiś czas trwała bez zmiany, bo niema nic gorszego w życiu państwowem, jak ciągła łatanina ustawodawcza. Rewizja konstytucji jest kwestją doświadczenia, na które znów trzeba pewnego czasu. W rzeczy samej zaś idzie o to, by przez zbytnie ewentualne rozszerzanie zakresu działania Naczelnej Izby Gospodarczej nie wywołać nowego pomięszania pojęć o władzy wogóle, oraz o stosunku władz ustawodawczych do wykonawczych, oraz by nie dopuścić do powstania (pośrednią drogą) nowych antykonstytucyjnych władz. Są przecież tu i ówdzie takie niebezpieczne dla państwa tendencje.

Duchowi art. 68 Konstytucji odpowiada tylko, by Naczelna Izba Gospodarcza pomagała rządowi i sejmowi oraz wpływała na to, by ich decyzje w sprawach gospodarczych były rzeczowo trafne. Sama jednak Naczelna Izba Gospodarcza ustaw wydawać nie śmie i nie śmie rządzić lub współrządzić w tej, czy owej formie.

Jak art. 68 Konstytucji wyraźnie powiada, zadaniem różnych izb samorządu gospodarczego, a tem samem i Naczelnej Izby Gospodarczej, jest *współpraca z władzami państwowemi* »w kierowaniu życiem gospodarczem, oraz w zakresie zamierzeń ustawodawczych«.

Jakiż ma być przedewszystkiem zakres *przedmiotowy* kompetencji Naczelnej Izby Gospodarczej? Jak z Konstytucji wynika i jak jest w interesie rzeczy samej, zakres ten powinien być możliwie szeroki. Powinien on w szczególności obejmować także *sprawy finansowe*.

W jaki sposób następnie kompetencja Naczelnej Izby Gospodarczej w tym zakresie przedmiotowym ma się objawiać?

Otóż zadaniem jej:

1) opinjować wszystkie przygotowane przez Rząd, a mające pójść na Sejm, projekty ustaw gospodarczych, socjalnych i finansowych,

2) opinjować wnioski poselskie w tych sprawach stawiane w Sejmie,

3) opinjować rozporządzenia wykonawcze do ustaw gospodarczych, w jak najszerszem słowa znaczeniu, przed ich wydaniem,

4) opinjować ważniejsze, a dozwolone dyspenzy od ustaw i rozporządzeń, jak ulgi celne, oraz ulgi w zakresie taryf kolejowych,

5) opinjować donioślejsze umowy gospodarcze, które państwo ma zawrzeć, np. umowy o sprzedaż większych drzewostanów państwowych,

6) opinjować ogólne dyrektywy dla państwowych organów gospodarczych, np. w zakresie gospodarki w lasach państwowych, w salinach, na państwowych terenach ropodajnych i t. p.

7) Niektórzy chcą, by Naczelna Izba Gospodarcza miała inicja-

tywę ustawodawczą. Otóż trzeba skonstatować, że w myśl Konstytucji Naczelna Izba Gospodarcza takiej bezpośredniej inicjatywy mieć nie może, bo art. 10 powiada najwyraźniej, że prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje rządowi i sejmowi. Inicjatywa ustawodawcza Naczelnej Izby Gospodarczej będzie możliwa tylko pośrednio, a to w ten sposób, że Naczelna Izba Gospodarcza będzie przedstawiała rządowi swe projekty do ustaw, z propozycją, by rząd przedstawił te projekty Sejmowi.

Natomiast Konstytucja nie stoi na przeszkodzie, by Naczelna Izba Gospodarcza nie miała bezpośredniej inicjatywy odnośnie do rozporządzeń wykonawczych w stosunku do rządu, któremu może przedstawiać projekty takich rozporządzeń.

8) Wreszcie ostatnią funkcją Naczelnej Izby Gospodarczej byłaby ocena krytycznej skuteczności ustaw i rozporządzeń w zakresie gospodarczym, wykonywania oraz funkcjonowania władz państwowych w tej dziedzinie w ogólności.

Naczelna Izba Gospodarcza może i powinna rozpatrywać i oceniać w tej dziedzinie wszystkie zjawiska, wszelkie działania i zaniedbania aparatu państwowego, a wyniki tej oceny może i powinna przedstawiać Rządowi i Sejmowi, oczywiście bez formalnej ingerencji na to, czy i o ile Sejm i Rząd wezmą je za punkty wyjścia do działań dalszych.

Trzebaby obecnie obmyśleć pewne punkty ustawy o Naczelnej Izbie Gospodarczej, które dawałaby jej prerogatywy niezbędne dla wyżej przedstawionego zakresu działania. Otóż musiałaby wyjść ustawa, któraby stwierdzała że żadna ustawa, ani żadne rozporządzenie, w zakresie gospodarczym, socjalnym, czy finansowym, nie mogą być wydane bez zasięgnięcia opinji Naczelnej Izby Gospodarczej. Aby jednak Naczelna Izba Gospodarcza nie stała się kostnicą dla rozmaitych projektów, należy dodać, że jeżeli do oznaczonego terminu Naczelna Izba Gospodarcza opinji nie wyda, ani Sejm, ani Rząd nie muszą na opinję tę dłużej czekać. Należy przyznać Izbie prawo reprezentacji zarówno w Sejmie, jak i Senacie, oraz na posiedzeniach Rady Ministrów i Komitetu ekonomicznego tej Rady. Na Rząd należy nałożyć obowiązek stawania przed Naczelną Izbą Gospodarczą dla udzielania wyjaśnień, podobnie jak taki obowiązek dla Rządu istnieje w odniesieniu do Sejmu i Senatu. Nie należy jednak bezwzględnie zgóry rozstrzygać, czy musi występować sam Minister, czy jego delegat.

Jej budowa.

Sama Naczelna Izba Gospodarcza na to, by jej praca była skuteczną, musi być podobną pod względem funkcjonowania ciału parlamentarnemu. Naczelna Izba nie może być czemś w rodzaju obecnych ciał doradczych przy poszczególnych Ministerstwach, jak Rada handlowo-przemysłowa, Rada naftowa, Rada kolejowa, które są zwoływane kilka razy do roku na prace w najlepszym razie zaledwie kilkudniowe. Naczelna Izba Gospodarcza musiałaby być c i a ł e m s t a ł e m — tak jak stale funkcjonuje Sejm. Posiedzenia plenarne musiałyby się odbywać raz, czy dwa razy na tydzień, a komisyjne w miarę potrzeby codziennie. Podział na komisje musiałby być pozostawiony samej Izbie. Te Komisje miałyby prawo urządzać ankiety z przybraniem znawców. Regulamin Naczelnej Izby Gospodarczej musiałby być podobny regulaminowi sejmowemu.

Koszta utrzymania takiego stale pracującego wielkiego ciała doradczego w sprawach gospodarczych musiałyby być pokryte (w myśl art. 69 Konstytucji, który powiada, że źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone) przez te Izby samorządu gospodarczego pierwszego stopnia, z których Naczelna Izba Gospodarcza ma się wyłonić, podobnie jak w Austrji (i teraz jeszcze w Małopolsce) opędzało się wydatki Izb handlowych i przemysłowych przez nałożenie specjalnych dodatków do podatku zarobkowego na kupców i przemysłowców.

Konsekwencją utworzenia Naczelnej Izby Gospodarczej byłoby zniesienie wszelkich innych ciał doradczych, istniejących przy poszczególnych Ministerstwach. Zamiast zwoływać w dalszym ciągu Radę handlowo-przemysłową, Radę naftową, Radę kolejową, elektryfikacyjną, chemiczną i t. p., tak jak jest obecnie, może wszystko rozgrywać się na terenie Naczelnej Izby Gospodarczej, której Komisje specjalne objęłyby specjalne działy i zastąpiłyby wszystkie obecne rady przyboczne.

Sposób jej powstania.

Kwestja sposobu powstania Naczelnej Izby Gospodarczej to temat, który przechodzi może ramy tego, co Towarzystwo Ekonomiczne zakreśliło sobie w obecnej ankiecie; także i poseł Niedziałkowski w tę kwestję się nie wgłębiał, lecz pokazał tylko jej tło historyczne w Niemczech i u nas. Jest to kwestja w całej tej sprawie niewątpliwie trudniejsza. W tym kierunku Konstytucja zostawia pole do najrozmaitszych koncepcji. Ja zrobiłem sobie dorywczo-praktyczny schemacik, który na

początek mógłby być zastosowany tak, by Naczelna Izba Gospodarcza przygotowała projekt organizacji izb samorządu gospodarczego pierwszego stopnia, oraz projekt swojej ordynacji wyborczej. Tą drogą należałoby pójść, naprzód należałoby utworzyć Naczelną Izbę Gospodarczą na zasadzie istniejących już ustawowych i dobrowolnych gospodarczych zrzeszeń, a budowę definitywną samorządu gospodarczego pozostawić pracy samej Naczelnej Izby Gospodarczej.

Schemat, w którym wspomniałem, wygląda jak następuje: Naczelna Izba Gospodarcza powinna mieć około 200 członków. Z tego dla pracy najemnej rezerwuję $^2/_{10}$. Dalsze $^2/_{10}$ przypadłyby rolnictwu, $^2/_{10}$ przemysłowi i górnictwu, $^1/_{20}$ rękodziełu, $^1/_{20}$ handlowi i przedsiębiorstwom komunikacyjnym, $^1/_{20}$ finansom, $^1/_{20}$ teorji ekonomji (nauce), $^1/_{40}$ wolne zawody, $^1/_{10}$ urzędnicy, prywatni i państwowi, $^1/_{20}$ Rząd a $^1/_{10}$ konsumy i miasta.

Przyznając pracy najemnej i rolnictwu tylko po $^2/_{10}$, a rękodziełu $^1/_{20}$ z całości, mam to na względzie, że zarówno praca najemna, jak i rolnictwo oraz rękodzieło mają wskutek naszego demokratycznego systemu wyborczego pełne gwarancje należytego zastępstwa swych interesów w samym Sejmie. Z natury rzeczy stosunkowo silniej są uwzględnione w moim schemacie te grupy interesów gospodarczych, które przy obecnym systemie wyborczym w Sejmie zastępstwa odpowiedniego mieć nie mogą, wobec czego nie mają możności oddziaływać w Sejmie samym w kierunku fachowego traktowania spraw gospodarczych.

Ktoby te mandaty rozdzielił w każdej z poszczególnych grup — przy pierwszem obesłaniu Naczelnej Izby Gospodarczej? Dla przemysłu, górnictwa, handlu i finansów (razem $^4/_{10}$ z całości, czyli 80 miejsc) funkcja ta mogłaby być oddaną autonomji Centralnego Związku handlu, przemysłu, górnictwa i finansów, jako organizacji, która łączy w sobie prawie wszystkie ustawowe i dobrowolne związki i zrzeszenia przemysłowe, handlowe, górnicze i finansowe Polski, a także wszystkie Izby handlowe i przemysłowe.

W zakresie rolnictwa i rękodzieła możnaby oprzeć się także na istniejących już w poszczególnych dzielnicach organizacjach, narzucając zgóry tylko prowizoryczny klucz dzielnicowy. W zakresie pracy najemnej propozycję pozostawiam lepszym znawcom tej specjalnej materji, jaką jest organizacja robotnicza.

Jedną z kwestji szczegółowych, a jednakże ważnych, byłoby, czy do Naczelnej Izby Gospodarczej mogą być delegowani członkowie Sejmu i Senatu. Tu są argumenty *pro* i *contra*. *Contra* argumentem byłoby, że ponieważ Naczelna Izba Gospodarcza ma być antydotum przeciw nadmiernym wpływom politycznym w sprawach gospodar-

czych, powinna być wolna od tych, którzy muszą żyć stale w ramach pewnej karności politycznej, jak posłowie sejmowi i członkowie Senatu. Argumentem *pro* zaś byłoby, że może byłoby dobrze, by pewna liczba posłów i senatorów, mająca wpływ na traktowanie spraw gospodarczych w Sejmie i Senacie, przechodziła przez rzeczowy alembik prac przygotowawczych i opinjodawczych w łonie Naczelnej Izby Gospodarczej.

d) Dr. Kannenberg Marjan.

Dążenie do dobrobytu jest naturalnem prawem jednostek i społeczeństw. — W historycznym rozwoju ludzkości nie było jednak jeszcze okresu, w którymby wszystkie jednostki zorganizowane terytorjalnie czy narodowo korzystały równomiernie z dobrobytu. — Zawsze natomiast istniał podział na warstwy uprzywilejowane i warstwy ekonomicznie słabsze. Podział ten zazwyczaj odpowiadał również podziałowi na rządzących i rządzonych. Warstwa rządząca cieszyła się dobrobytem — rządzona żyła w niedostatku. — Czy rządzenie dawało dobrobyt, czy też dobrobyt nadawał władzę, — tego pytania tu rozstrzygać nie będziemy, — w każdym razie z punktu widzenia rządzonych sprawa przedstawia się w ten sposób, że władza prowadzi do dobrobytu. — Na tem tle rozgrywa się stała walka o władzę, a więc walka polityczna, będąca jednak w gruncie rzeczy walką ekonomiczną. — Państwo, które jest terenem tej walki uważa też, że jej podstawowe motywa są sprawą prywatną stron walczących, a samo zajmuje się niemal wyłącznie jej stroną polityczną. Toteż widzimy, że państwa nowożytne wieku XX-go z przed wielkiej wojny są zorganizowane niemal wyłącznie dla zadań politycznych, jakgdyby ich jedyną maksymą gospodarczą była zasada *laisser faire, laisser passer.*

Tymczasem wraz z postępem wzrasta intenzywność życia — wzmaga się ekonomiczna działalność jednostek. Coraz dalsze warstwy społeczne uświadamiają sobie swe prawo do dobrobytu i żądają sprawiedliwego udziału w rozdziale dóbr. — Jednakże realizacja tego programu w państwie, zorganizowanem tylko do zadań politycznych, okazuje się możliwą jedynie drogą walki politycznej — trudnej, żmudnej i kosztownej. Więc coraz to nowe warstwy walkę tę podejmują. Siłą faktu, forum tej walki przenosi się na grunt ciała prawodawczego. Ono zostaje porwane w wir społecznych, ścierających się dążeń i poglądów, na jego ciele odbywają się wszystkie próby uzyskania zwycięstwa przez rządzonych nad rządzącymi, a wszystko to oczywiście metodami politycznemi i w myśl haseł politycznych. Walka ta przy-

słania walczącym właściwe ich cele i absorbuje ciało ustawodawcze do tego stopnia, że nawet gdy rozumie podłoże walki i chce zwrócić uwagę na gospodarcze warunki rozwoju państwa, nie ma po temu czasu, lub możności. Wielka wojna odegrała w tych stosunkach rolę podwójną. Z jednej strony wysunęła formalnie na plan pierwszy inne dążenia, niż dojście do władzy dla zapewnienia sobie materjalnych korzyści, z drugiej jednak wywołała przesilenie gospodarcze światowe, które uświadomiło całym społeczeństwom, wszystkim jego warstwom, ich położenie gospodarcze, jego zalety, względnie ujemne strony. Z chwilą więc ustania wojny, skoro cele polityki wojennej zostały zlikwidowane, wystąpiła poprzednio określona walka ze wzmożoną siłą. Ale tymczasem poczyniono już pewne nowe doświadczenie wskazujące:

że marzenie o możliwości urzeczywistnienia równości gospodarczej, niejako oktrojowanej, i połączonem z nią objęciu wszelkich zadań gospodarczych przez państwo (etatyzm) pozostać musi jeszcze na długo marzeniem;

że interes osobisty — jednostek nawet, nietylko warstw — i ich popęd do powiększania dobrobytu i panowania ekonomicznego nad innymi przeszedł granice, na które patrzeć można spokojnie;

że przecież państwo jako organizacja społeczna ma na celu także dbać o dobrobyt wszystkich obywateli;

że jednak w takim stanie stosunków politycznych, jaki wyżej określono, urzeczywistnienie tego celu jest prawie niepodobieństwem. Bowiem polityka i metody polityczne w przeprowadzaniu zamierzeń gospodarczych muszą zniekształcić właściwe znaczenie tych ostatnich, względnie mogą spowodować strącenie ich z porządku dziennego. Obawa ta zachodzi zwłaszcza tam, gdzie organizacja państwowa jest młoda, gdzie właściwie trzeba ją dopiero we wszystkich szczegółach tworzyć, co wymaga wielkiej energji i pracy.

Jakżeż więc znaleźć wyjście ze sytuacji, wyjście, któreby umożliwiło państwu poświęcić zadaniom gospodarczym należytą uwagę, a następnie ich urzeczywistnienie, oczywiście po linji ogólno-społecznego interesu?

Odpowiedź na to pytanie postaramy się dać *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Jeżeli się rozchodzi o *lex lata*, to zadaniem niniejszego jest przedstawić rozwiązanie powyższego problemu według konstytucji niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r. Przedstawienia tego nie można jednak oderwać od innych zagadnień pokrewnych danej kwestji, gdyż inaczej obraz otrzymany nie byłby zupełnym. Dlatego musimy zdać sobie sprawę z pewnego tła historycznego i całokształtu stanowiska konstytucji niemieckiej wobec spraw gospodarczych.

Sprawy pracy i Tymczasowa Państwowa Rada Gospodarcza w Konstytucji niemieckiej.

Konstytucja niemiecka jest jednym wielkim kompromisem: kompromisem politycznym, gospodarczym, socjalnym, religijnym, kulturalnym, i jakim jeszcze chcemy. Dla nas tutaj najważniejszym jest kompromis między większością narodu, niechętną wprawdzie wojnie i jej sprawcom, ale naogół zadowoloną z ustroju przedrewolucyjnego, a tylko nie mającą odwagi tego głośno powiedzieć, poczuwając się do współwiny w nieszczęściu, a między częścią owych rządzonych i ciężko pracujących czasu wojny na froncie i w domu, widzącą wszelakie zło w dotychczasowej formie państwa i pragnącą zasadniczej jej zmiany. Słabszą liczebność ostatnich wspomagał stan faktyczny i urok rewolucji. Kompromis wygląda tak: za znaczne zdobycze natury gospodarczej — znaczne koncesje natury politycznej. Stąd ustrój polityczny, mimo rewolucyjnych początków, wykazuje formę umiarkowaną — a wielki nacisk jest położony na sprawy gospodarcze i socjalne.

Uregulowanie spraw gospodarczych nastąpiło przez:

1) uregulowanie gospodarczej działalności jednostki,

2) uregulowanie gospodarczej działalności zbiorowej,

3) szczególne poświęcenie uwagi pracy ludzkiej,

4) podniesienie do rzędu norm zasadniczych podstaw organizacji gospodarczej i organizacji pracy.

Co się tyczy stanowiska jednostki, to zaznaczyć należy tylko, że art. 151 konstytucji stanowi, iż wolność gospodarcza jednostki jest jej zagwarantowana, ale w granicach ogólnego porządku gospodarczego, opartego na zasadach sprawiedliwości i zapewnienia wszystkim bytu godnego człowieka. Te zasady urzeczywistnia konstytucja, wprowadzając niejako istnienie prawa wyższego rzędu, — jak mówi nauka niemiecka *Obereigentum* — z którego wynika ta konsekwencja, że jednostka nie może całkiem dobrowolnie używać i rozporządzać swą własnością.

Dalszym krokiem na tej drodze jest uregulowanie gospodarki zbiorowej. Odrzucono wprawdzie wnioski żądające zamiany wogóle systemu kapitalistycznego własności prywatnej i środków produkcji na własność społeczną, ale skonstruowano pojęcie nowe: *Gemeinwirtschaft*, gospodarstwa powszechnego. (Używamy wyrazu »powszechny«, lepiej oddającego treść niż »społeczny«, używany zwykle w innem znaczeniu). Pojęciu temu odpowiada mniej więcej pojęcie socjalizacji, wzgl. uspołecznienia, a treść jego według Meissnera stanowi: każdy rodzaj wzmożenia publicznego wpływu na przedsiębiorstwa prywatne, mającego na celu podporządkowanie interesów prywatno-gospodarczych interesom

powszechnym, przy równoczesnem organicznem włączeniu poszczególnych przedsiębiostw w ogólną organizację państwową.

Ten wpływ publiczny, według konstytucji, może przybrać trojaką formę:

1) przejęcia przedsiębiorstwa na własność korporacji publicznej (państwa, gminy i t. p.),

2) wzięcia udziału w przedsiębiorstwie dla umożliwienia sobie pośrednio spełnienia powyższego zadania,

3) przymusowego samorządu, narzuconego przez państwo pewnym gałęziom produkcji, w celu współdziałania wszystkich produkcyjnie pracujących warstw narodu, zapewnienia udziału w administracji pracodawcom i pracownikom i regulowania produkcji, rozdziału, zużycia, cen i t. p., według zasad gospodarstwa powszechnego.

Pierwsza i druga forma są już znane, trzecia została urzeczywistniona w następujący sposób. — Ciało ustawodawcze uchwala, że dana gałąź produkcji, np. węgiel, ma być zorganizowana według zasad gospodarstwa powszechnego. Na tej podstawie tworzy się organizację węglową powszechno-gospodarczą.

W skład jej wchodzą:

1) Syndykaty.

2) Związek państwowy.

3) Rada państwowa.

Syndykat jest to związek przymusowy wszystkich właścicieli kopalń w obrębie jednego okręgu węglowego *(Bergbaubezirk)*. Na czele jego stoi rada nadzorcza składająca się z przedstawicieli pracodawców, robotników i urzędników. Syndykat wykonuje zarządzenia Rady państwowej i Związku państwowego, i działa w ich granicach w kierunku uregulowania podaży i własnego zapotrzebowania członków syndykatu, oraz sprzedaje na rachunek członków pozostawione mu do dyspozycji ilości produktu. Od zarządzeń syndykatu dopuszczalne jest odwołanie do Związku, a od tego do Rady.

Syndykaty wiążą się w Związek państwowy, z Radą nadzorczą na czele, w skład której wchodzą przedstawiciele robotników, urzędników i konsumentów. Związek wydaje postanowienia wykonawcze do uchwał Rady państwowej, nadzoruje ich wykonanie, zatwierdza ogólne warunki dostaw dla syndykatów, ustala i ogłasza ceny sprzedaży hurtownej, przyczem ma uwzględnić żądania syndykatów i konsumentów

Rada państwowa składa się z 60 członków, którzy są po połowie reprezentantami pracodawców i robotników, a pochodzą częścią z wyborów od odnośnych zawodowych organizacyj, częścią są mianowani przez ministra gospodarstwa państwowego. Rada kieruje całą go-

spodarką węglową — w szczególności wywozem i przywozem, — reguluje konkurencję i ma chronić konsumentów.

Nadzór państwowy nad całą organizacją sprawuje minister gospodarstwa państwowego. Ten może jeszcze powołać do życia specjalne reprezentacje konsumentów dla regulowania cen drobnej sprzedaży.

W podobny sposób zorganizowano również inne gałęzie produkcji.

Socjalizacja nie jest więc upaństwowieniem, ani formalnie — bo gospodarstwo powszechne korzysta z zupełnego samorządu, — ani materjalnie, bo jej głównym celem jest jednak nie interes państwa — może nawet nie ów interes powszechny, ale interes grup związanych z daną gałęzią produkcji — a więc przedewszystkiem robotników, następnie urzędników tej gałęzi — a wreszcie konsumentów.

Trzecią dziedziną gospodarczą uregulowaną przez konstytucję niemiecką jest praca. Pomijamy tu szczegółowe prawa i gwarancje, które konstytucja wymienia, obracają się one bowiem tylko w rozszerzonych nieco granicach znanego powszechnie prawa socjalnego. Zwrócimy uwagę jedynie na organizację, w jaką konstytucja pracę ujmuje. — Art. 165 stwierdza, że:

> robotnicy i urzędnicy są powołani do tego, aby narówni i wspólnie z przedsiębiorcami współdziałać przy regulowaniu wynagrodzenia i warunków pracy, oraz nad całem gospodarczem rozwinięciem sił produkcyjnych.

W tym celu uznaje konstytucja organizacje obu stron i ugody przez nich zawierane. Dla strzeżenia tych swoich praw otrzymują robotnicy i urzędnicy ustawowe przedstawicielstwa, tj. Rady robotnicze. Tu należy nadmienić, że Rady robotnicze istniały w Niemczech już od rewolucji, tylko, że do chwili zebrania się Zgromadzenia Narodowego były one czynnikiem politycznym i rościły sobie atrybucje najwyższych organów państwowych, zaś w chwili zebrania się Zgromadzenia Narodowego złożyły władzę w jego ręce. Według konstytucji Rady są reprezentacjami interesów ściśle zawodowych warstw pracujących, a pośrednio mają popierać także interesa producentów i ogólny rozwój produkcji przez to, że łagodzą starcia, mają nie dopuszczać do strajków, lokautów i t. p.

Organizacja rad jest następująca:

1) Rada robotnicza fabryczna *(Betriebsrat)* istnieje w każdem przedsiębiorstwie, mającem przynajmniej 20 robotników, i składa się z 3—20 członków, pochodzących ze wspólnych, proporcjonalnych wyborów robotników i urzędników. Jeżeli przedsiębierstwo ma radę nadzorczą, to musi zasiadać w niej 1 lub 2 członków rady fabrycznej. Prawa Rady sięgają bardzo daleko, nawet w kwestje bilansowe przedsiębiorstwa.

2) Rada robotnicza okręgowa jest przedstawicielstwem pracowników wszystkich gałęzi produkcji na terenie obwodu *(Regierungsbezirk).*

3) Rada robotnicza państwowa ma reprezentować interesa wszystkich robotników całego państwa.

Obie ostatnie rady dotąd jeszcze nie zostały zorganizowane.

Wyżej wspomniano, że konstytucja uznaje organizacje obu stron, a więc i pracodawców. Nie zawiera ona jednak co do organizacji tych ostatnich żadnych przepisów.

Na tem tle dopiero uwypukli się nam należycie znaczenie i stanowisko rad gospodarczych.

Istnieją one w dwu stopniach:

1) Rada gospodarcza okręgowa, powstająca przez połączenie się okręgowej rady robotniczej z terytorjalnemi przadstawicielstwami:

a) pracodawców, a więc z Izbami handlowemi, rękodzielniczemi, rolniczemi i t. p.,

b) wolnych zawodów, a więc z Izbami lekarskiemi, adwokackiemi itd., jak również

c) konsumentów.

Zadaniem Rady okręgowej jest wyrównywanie interesów pracy, producji i komsumcji i uzgadnianie gospodarczej działalności wszystkich dziedzin produkcji na terenie okręgu.

2) Państwowa Rada gospodarcza, powstająca przez połączenie się Państwowej Rady robotniczej z analogicznemi organizacjami, jak Rada okręgowa gospodarcza. Celem jej jest spełnianie ogólnych zadań gospodarczych i współdziałanie przy urzeczywistnianiu celów gospodarstwa powszechnego.

Ani okręgowa, ani państwowa Rada gospodarcza nie zostały dotąd zorganizowane. Rozporządzeniem z 4. V 1920 powołano wprawdzie do życia tymczasową państwową Radę gospodarczą, ale zarówno jej skład jak i zakres działania nie są takie, jakie według konstytucji dla rady państwowej są przewidziane, dlatego też musimy zupełnie osobno rozpatrzeć jedną i drugą.

Co się tyczy składu Państwowej Rady gospodarczej, nie znajdujemy w konstytucji żadnych, bliższych danych oprócz ogólnych wskazówek, wyżej przytoczonych. Ściśle rzecz biorąc, miałaby ona powstać zupełnie analogicznie jak Rada gospodarcza obwodowa, tylko z ciał wyższego stopnia, bo działających na terenie całego państwa. O ile jednak Państwowa Rada robotnicza jest w konstytucji wyraźnie przewidziana, o tyle inne organizacje na tym szczeblu nie istnieją. Czy izby handlowe, czy inne na terytorjach lokalnych istniejące, których związki obejmywałyby całe państwo — nie są znane. Oczywiście rzecz ta jest jedynie kwestją wykonawczą. Można takie związki analogicznie do

Państwowej Rady robotniczej zorganizować, albo też oprzeć Państwową Radę gospodarczą na radach okręgowych, chociaż ten drugi sposób jest trudniejszy ze względu na komplikacje wynikające z udziału w tych ostatnich Rad robotniczych okręgowych. Co do zakresu działania, to Państwowa rada gospodarcza ma być zarówno organem fachowym, doradczym i opinjodawczym — jako też ma posiadać inicjatywę ustawodawczą.

Projekty rządowe, dotyczące spraw socjalnych, i gospodarczych muszą być przedkładane radzie do zaopinjowania. — Oczywiście opinja ta rządu nie wiąże, jednak musi być przedłożona parlamentowi, a wysoki poziom fachowości i wszelkie prawdopodobieństwo uwzględniania jedynie interesów ogólno-gospodarczych będą miały dla parlamentu może nawet decydujące znaczenie.

W tym samym zakresie spraw może Rada występować z inicjatywą ustawodawczą i przygotowywać projekty ustaw. Projekt taki musi rząd przedłożyć parlamentowi bez względu na to, czy się z nim zgadza, czy nie. Jeżeli rząd zgadza się z projektem Rady, wówczas sprawa jest prosta. Jeżeli się zaś nie zgadza, wtedy oczywiście, przedłożywszy go parlamentowi, sprzeciwi się jego uchwaleniu. Ale Rada ma prawo wysyłania swych oficjalnych przedstawicieli do parlamentu, gdzie mają jej projektu bronić. Tu więc zostanie stoczona walka między rządem a Radą, — parlament zaś będzie sędzią. Rozstrzygnięcie, jakie padnie ze strony parlamentu, zależeć będzie od różnych przyczyn. Ale musimy wychodzić ze założenia, że ciało reprezentujące wszystkie gospodarcze warstwy narodu, i mające za pierwsze zadanie zajmowanie się sprawami ogólno gospodarczemi, będzie miało wobec parlamentu wyższy autorytet w swoim zakresie niż rząd. Jeżeli więc parlament rozstrzygnie za Radą przeciw rządowi wówczas tem samem rząd upadnie. Ta konsekwencja wynika niezbicie z systemu rządów parlamentarnych, gdyż rząd parlamentarny ustępuje nietylko wówczas, gdy parlament nie chce mu czegoś uchwalić, lecz także wówczas, gdy uchwali coś wbrew jego woli. Gdyby jednak parlament stanął po stronie rządu i projekt Rady odrzucił, wówczas ta zawsze jeszcze znaleźć może obronę, czy to we *votum* mniejszości parlamentu, czy w stanowisku prezydenta republiki (*Volksentscheid*), czy wreszcie w samem społeczeństwie (*Volksbegehren*), gdyż te wszystkie sposoby przewiduje konstytucja dla kontroli zgodności uchwał parlamentu z zapatrywaniami społeczeństwa. W tych warunkach należy przypuszczać, że rząd raczej zgóry wysonduje opinję parlamentu i stosownie do tego zajmie stanowisko wobec projektu rady. W ten sposób nie tylko *działalność rady nie będzie mięszać się w sprawy polityczne — lecz przeciwnie, punkt widzenia gospodarczy zapanuje nad stanowiskiem rządu.*

Natomiast Tymczasowa Państwowa Rada Gospodarcza nie ma tego przywileju, by rząd musiał jej projekty przedkładać parlamentowi, oraz nie może wysyłać do niego swych przedstawicieli. — Skład jej stanowi:

68	przedstawicieli	rolnictwa i leśnictwa,	reprezentują częściowo pracodawców, częściowo robotników.
6	»	ogrodnictwa i rybołowstwa,	
68	»	przemysłu,	
44	»	handlu, banków i zakładów przemysłowych,	
34	»	komunikacji i przedsiębiorstw publicznych,	
36	»	rzemiosł,	
30	»	konsumentów (miast, konsumów itp.),	
16	»	urzędników i wolnych zawodów,	
12	»	mianowanych przez Radę państwa (organ Rzeszy),	
12	»	mianowanych przez Rząd według własnego uznania,	

razem 326, pochodzących częścią z wyboru przez odnośne organizacje, częścią powoływanych przez rząd z pośród danej warstwy.

Członkowie Rady muszą mieć bierne prawo wyborcze do parlamentu, są uważani za zastępców interesów gospodarczych całego narodu, korzystają w swoim zakresie z nietykalności poselskiej, jeżeli są urzędnikami lub wojskowymi nie potrzebują urlopu, mają prawo wolnej jazdy kolejami i pobierają diety. Ważność mandatów bada osobna komisja weryfikacyjna. Posiedzenia są jawne. Rada i jej komisje mogą żądać każdej chwili obecności przedstawiciela rządu — a każdy minister ma prawo każdej chwili żądać wysłuchania go. Rada wybiera dwie komisje główne: gospodarczą i socjalną — ponadto zaś sześć komisyj dla spraw specjalnych. Głosowanie odbywa się albo indywidualnie, albo według grup.

Mimo więc tej okoliczności, że 1) T. R. G., ani nawet według konstytucji Państwowa Rada Gospodarcza nie jest ciałem ustawodawczem, 2) że najważniejsze atrybucje nie zostały Tymczasowej Radzie przyznane, to jednak widzimy, że cały szereg przepisów stara się postawić ją w szeregu najwyższych organów państwowych, a skład jej tak ukształtowano, aby być mogła rzeczywiście państwowym autorytetem gospodarczym.

Jeżeli zechcemy zastanowić się nad treścią artykułu 68 naszej Konstytucji, to brzmienie jego upoważnia nas do wyciągnięcia następujących wniosków:

1) Rzeczpospolita uznaje, że do pracy nad gospodarczemi zadaniami państwa należy powołać poszczególne warstwy zawodowe,

2) że ilość tych warstw nie jest ani ustalona, ani przewidziana,

3) że w tym celu zostaną one zorganizowane na zasadach samorządu gospodarczego dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego,

4) że samorząd ten będzie dwustopniowy.

Art. 68 musimy bowiem rozumieć odnośnie do tej ostatniej kwestji w ten sposób, że poszczególne warstwy zawodowe organizują się w izby — a więc handlowe, rolnicze, pracy najemnej, adwokackie, lekarskie itd., gdyż konstytucja wylicza je tylko przykładowo. Oczywiście organizacje te będą terytorjalne, podobnie jak istniejące obecnie. Ze wszystkich tych organizacyj zawodowych terytorjalnych wyrośnie dopiero Naczelna Izba Gospodarcza jako organ samorządu gospodarczego, drugiego i najwyższego stopnia. Trudno się bowiem zgodzić na taką interpretację art. 68, że Najwyższa Izba Gospodarcza ma być federacją poszczególnych izb — czyli z nich się składać — względnie na nie rozpadać. Konstytucja mówi wprawdzie, że wszystkie owe izby zostaną »połączone« w N. I. G, ale połączenie to musimy sobie przedstawiać podobnie, jak np. w dziedzinie samorządu terytorjalnego tworzenie organów samorządu wyższego stopnia następuje przez wyłonienie ich z organów samorządu niższego stopnia (sejmik powiatowy przez rady gminne — Rada wojewódzka przez sejmiki powiatowe). Inaczej bowiem zaszłyby dwie ewentualności:

a) albo izby zawodowe obejmowałyby terytorjalnie całe państwo co ze względów gospodarczych nie byłoby wskazanem — np. izba handlowa jedna dla całego państwa nie umiałaby ani w części spełnić swych zadań, albo też

b) N. I. G. byłaby tylko kongresem wszystkich izb zawodowych terytorjalnych i zostałaby pozbawiona przez to właściwego swego znaczenia.

5) Celem samorządu gospodarczego ma być współpraca z władzami państwowemi w kierowaniu życiem gospodarczem i w zakresie zamierzeń ustawodawczych.

Tu więc mamy trzy role: a) współdziałanie przy ogólnem kierownictwie, a więc w polityce gospodarczo-państwowej, b) przy wydawaniu ustaw i c) przy ich wykonaniu. Oczywistą jest rzeczą, że inny

będzie zakres działania izb terytorjalnych, a inny N. I. G. Różnica ta tłumaczy się sama przez się.

Otwartą natomiast pozostaje kwestja stosunku N. I. G. do organów autonomji terytorjalnej, której w myśl art. 3-go Konstytucji ma być przekazany zakres ustawodawstwa, między innemi, w sprawach gospodarczych.

Tyle *de lege lata* na gruncie Konstytucji z 17 marca.

De lege ferenda, zaznaczyć trzeba, że nauka polska dotąd nie zajęła stanowiska wobec kwestyj gospodarczych, dotkniętych przez Konstytucję. W przedwojennem — że tak powiem — prawie konstytucyjnem kwestje gospodarcze nie znajdowały większego uwzględnienia. Stosunków gospodarczych dotykały zazwyczaj tylko prawa wolnościowe. Tymczasem konstytucje powojenne zawierają w tym kierunku znacznie większą ilość przepisów. Konstytucja z 17 marca nie jest wprawdzie najbogatszą w tym kierunku, ale i ona porusza wiele materyj ekonomicznych. Tymczasem literatura nasza naukowa, jakkolwiek może się poszczycić takiemi pracami jak prof. Starzyńskiego, Peretjatkowicza, jak pracą zbiorową p. t.: *Nasza Konstytucja*, nie zajmuje się tą stroną zagadnienia zupełnie. Wyjątek stanowi znakomity komentarz do Konstytucji prof. Jaworskiego. Dlatego stawianie wniosków *de lege ferenda* jest może trudniejsze niż w innych sprawach konstytucyjnych. Odsyłając jednak ciekawych, co N. I. G. może zdziałać i jakie powinny być jej zadania, do wspomnianego komentarza prof. Jaworskiego, chciałbym przedstawić, jak ja ją sobie wyobrażam, więcej z punktu widzenia organizacyjnego.

Wychodzę ze założenia, że jesteśmy świadkami tworzenia się nowych form w życiu państwowem. Organa, które w tym procesie powstają, także muszą być nowe, do dawnych niepodobne. Na tem polega ewolucja. Jako pierwszy więc postulat uważam konieczność zdania sobie z tego sprawy i skierowania woli ku wytworzeniu instytucyj, odpowiadających zadaniom, bez oglądania się na to, czy odpowiadają one dotychczasowym formom. Wspomniałem na początku, że pokojowa walka społeczna, zajmująca ciało ustawodawcze, uniemożliwia mu w znacznym stopniu zajęcie się sprawami gospodarczemi, i że dlatego powstało dążenie do ułatwienia mu tego zadania. Do tego celu stworzyły Niemcy Państwową Radę Gospodarczą, nadając jej wszelkie cechy naczelnego organu państwowego w swoim zakresie. Tam jednak rola jej została skażona wpływami rewolucji i zasadami socjalizacji. — U nas idziemy po drodze ewolucji. W ramach naszej Konstytucji niema miejsca na socjalizację — na ową *Gemeinwirtschaft*, ale mimo to należy dozwolić na wyżycie się walki ekonomicznej na właściwym gruncie, a takim gruntem powinna być N. I. G. Ale w tym celu nie może to

być tylko organ doradczy jednego ministerstwa, czy nawet Rządu. Organa doradcze mogą mieć również swoje zalety. Może nim także być N. I. G., ale »także«. Inaczej rola jej nie wyjdzie poza znaczenie różnych podobnych ciał i nie spełni swego kierowniczego zadania postawionego jej przez Konstytucję. Natomiast przyznanie N. I. G. zakresu samorządowego w zwyczajnem tego słowa znaczeniu nie zadowoli nas także, bo będzie przeważnie niemożliwem do przeprowadzenia. Wykonywanie ustaw państwowych nie da się tu pomyśleć, bo z samego swego charakteru będzie N. I. G. pozbawiona wszelkiej egzekutywy.

Wreszcie podniesiono już w czasie obecnej dyskusji projekt, aby N. I. G. odgrywała rolę stałego informatora o stanie targu, a nawet była rodzajem centralnej giełdy towarowej i pracy dla związków konsumentów, związków producentów i kupców, a wreszcie dla poszczególnych producentów lub kupców, i dla handlu zagranicznego. O ile istnienie takiej giełdy samo przez się mogłoby być tylko korzystnem, o tyle N. I. G. nie ma być instytucją gospodarczą, lecz przecież samorządem gospodarczym, a więc spełniać tylko w drodze delegacji te zadania, które państwu jako takiemu w sprawach gospodarczych przysługują. A tak daleko ingerencja państwowa nie ma sięgać, aby w samej wymianie jego organa pośredniczyły.

Jeżeli wyjdziemy z powyższych założeń, to dalsze wnioski są już jasne. Zgodnie z rozbudzonem właśnie na tle gospodarczem poczuciem wspólności interesów poszczególnych warstw, a raczej zawodów, i zgodnie z Konstytucją, ustali ustawa, jakie zawody państwo uznaje za tak samodzielne gospodarczo, że należy im przyznać samorząd. A więc, że obok wymienionych w Konstytucji zawodów: rolniczego, handlowego, przemysłowego, rzemieślniczego, pracy najemnej, jako owe »inne« uważa się zawody: lekarski, adwokacki, i t. d. i t. d., przyczem zostanie ustalone, czy np. najemna praca fizyczna i umysłowa należą razem, czy je rozdzielić, czy leśnictwo należy do rolnictwa i t. d. Ustalone zawody zostaną zorganizowane w izby terytorjalne o celach i zadaniach samorządowych, a więc mniej więcej analogicznych do obecnie istniejących. To byłby pierwszy stopień samorządu.

Z wyborów pośrednich przez wszystkie Izby terytorjalne powstaćby winna N. I. G. Oczywiście jest rzeczą najtrudniejszą określić stosunek mandatów, przypadających na izby zawodowo różne. Albowiem izby jednego zawodu wybierałyby w stosunku do ilości członków. Ta sprawa musiałaby być rozstrzygnięta przez rozdział mandatów, odpowiadający i liczebności zawodu i jego znaczeniu państwowo-gospodarczemu. Ta kombinacja właśnie odróżni zasadniczo N. I. G. od ciała parlamentarnego. Jednakże istnieją pewne grupy interesów gospodar-

czych, które nie pokrywają się z pojęciem zawodu. Będą to n. p. interesa miast, lub interesa konsumentów. Także i im należałoby w odpowiedni sposób zapewnić reprezentację w N. I. G.

Członkowie N. I. G. winni mieć charakter reprezentantów ogółu interesów gospodarczych państwowych i korzystać ze wszystkich przywilejów osobistych poselskich, odpowiednio zmodyfikowanych.

Uchwały Izby byłyby przygotowywane w komisjach wybieranych na całą kadencję dla spraw pewnego zakresu, a uchwalane na plenum. W skład komisyj wchodziliby członkowie Izby bez względu na przynależność zawodową, która odgrywaćby mogła jedynie rolę klucza przy rozdziale mandatów do komisyj. Natomiast obok komisyj uważałbym za wskazane istnienie sekcyj, przez które rozumiem zebranie delegatów wszystkich Izb terytorjalnych danego zawodu. Zadaniem sekcyj byłoby wydawanie opinji fachowych w ściśle zawodowym zakresie i to zarówno dla plenum i komisyj N. Izby, jak i dla poszczególnych izb terytorjalnych w celu ujednostajnienia ich działalności. Sekcje mogłyby mieć sobie przyznane prawo nadzoru nad działalnością izb terytorjalnych takie, jakie w samorządzie politycznym odpowiada zakresowi nadzoru samorządowego.

W ten sposób skonstruowana N. I. G. rozwijaćby miała działalność, mającą na celu inicjatywę ustawodawczą, a obok tego być organem doradczym, opinjodawczym, oraz nadzorczym. Współudział w ustawodawstwie, wyraźnie przez art. 68 wymieniony, przejawić się może w dwojaki sposób:

1) każdy projekt rządowy, dotyczący spraw gospodarczych, musi być przed wniesieniem do Sejmu przedłożony N. I. G. do opinji,

2) N. I. G. ma prawo sama przygotowywać projekty ustaw w swoim zakresie działania.

Stosunek Izby do Rządu zaznaczałby się tem, że Rządowi przysługiwałoby prawo zwoływania i rozwiązywania Izby, jednak z obowiązkiem zwoływania jej w pewnych terminach i rozpisywania nowych wyborów. Rząd winien mieć obowiązek w pierwszym z powyższych wypadków przedłożyć Sejmowi opinję Izby, nawet gdyby była nieprzychylna (chyba że swój projekt cofnie), oraz w drugim wypadku przedłożenia Sejmowi projektu, nawet gdyby się z nim nie zgadzał. Rząd może jednak w Sejmie bronić swego stanowiska przeciwko opinji względnie projektowi Izby. Stosunek do Sejmu musi się oprzeć na możliwości bezpośredniego przemawiania Izby do Sejmu przez delegatów Izby, korzystających w Sejmie z praw przysługujących członkom Rządu, oczywiście tylko o ile chodzi o opinję, lub projekt Izby. Natomiast inicjatywa Sejmu, jako »organu Narodu w zakresie ustawodawstwa« nie może być przez Izbę ograniczona.

W tych warunkach oczywiście stanowisko rządu zależeć będzie od stanowiska Sejmu, wobec opinji względem projektu Izby. Jeżeli Sejm wbrew zdaniu Rządu pójdzie za zdaniem Izby, będzie to, jak już wyżej wspomniałem, *votum* nieufności dla Rządu i winno wywołać odpowiednie konsekwencje, których Rząd może się ustrzec przez uprzednie porozumienie z Izbą. Na owej obronie stanowiska swego przed Sejmem kończy się współudział Izby w ustawodawstwie.

Powyższe przedstawienie w wielu punktach jest oczywiście tylko zaznaczone w najgrubszych linjach. Nie było tu bowiem miejsca ani na wyczerpującą argumentację za wyrażonemi postulatami, ani przeciw zapatrywaniom odmiennym. Jeżeli jednak daje ono pojęcie o tym typie organizacji Naczelnej Izby Gospodarczej, wówczas, sądzę, zadanie swe spełniło.

Na zakończenie chciałbym w dwu zdaniach zestawić powyższy projekt organizacji Izby z niemiecką Państwową Radą gospodarczą. Już zaznaczyłem, że podstawa ich zasadniczo jest inna. O takiej, jaką ma niemiecka Rada, na gruncie naszej Konstytucji niema mowy. Ale jest podobieństwo w organizacji. Czy powinniśmy więc projekt dlatego odrzucić? Sądzę, że nie. Konstytucja 17 marca w kilku miejscach wzoruje się na konstytucji niemieckiej. Historja art. 68 wskazuje wyraźnie, że koncepcje konstytucyjne niemieckie odegrały tu znaczną rolę. Instytucja więc nie jest oryginalna — rodzima, — nic więc dziwnego, że w urzeczywistnieniu jej tu i tam cechy wspólne znaleźć się muszą.

Czy tak, czy inaczej zorganizowana Naczelna Izba Gospodarcza, o ile nie będzie wyłącznie organem doradczym, będzie nowością, a tem samem eksperymentem. Żyjemy w czasach eksperymentów bardzo ryzykownych. Nie bójmy się więc eksperymentów gruntownie przemyślanych, jakim będzie ten, nad którego urzeczywistnieniem mamy zaszczyt pracować.

e) Dr. Chmielewski Zdzisław.

Rolniczy punkt patrzenia na Najwyższą Izbę Gospodarczą, który pozwolę sobie przedstawić, będzie może zbyt przyziemny i zbyt tylko rozumowo bez rozważań strony prawniczej traktowany, — jednakże przez to może łatwiejszy do objęcia i prostszy.

Stosunki w rolnictwie są może więcej skomplikowane niż w innych zawodach, gdzie nastąpiło zróżniczkowanie i oddzielenie przedsiębiorców od robotników. Są skomplikowane także ze względu na warunki gospodarcze, zależne tak bardzo od gleby i klimatu, jak w żadnem innem przedsiębiorstwie; są skomplikowane nakoniec przez tą ogromną różno-

litość zarówno prac jak i produktów i warunków produkcji, jakiej nie wykazuje ani przemysł, ani rękodzieło i handel. Dlatego też na żadne pytanie z rolnictwem związane, nie można inaczej odpowiedzieć, jak warunkowo: »jeżeli... to...«.

Zacznę od sprawy stosunkowo dość prostej w innych zawodach, a więc kwestji interesów pracodawców i pracobiorców. Brak tu niestety statystyki, nie można więc powoływać się na konkretne cyfry. Mimo to jednak, dla każdego obznajomionego z życiem wsi są to rzeczy bardzo wyraźne, mimo braku cyfr. Oto co uderza przedewszystkiem: prawie zupełny brak robotnika. Wydaje się to może paradoksem, a jednak tak jest. Do wyjątków i to bardzo nielicznych na wsi należą ci, którzy nie prowadzą żadnego gospodarstwa i żyją tylko z najemnej pracy rąk. Jeżeli do tej kategorji zaliczę fornali, którzy zresztą powoli nikną w miarę znikania większej własności, to i ci nie są czystym typem robotnika, gdyż i oni prowadzą gospodarstwo, chowają żywy inwentarz, uprawiają swój ogród i pole, mają zatem wiele wspólnych interesów ze swym chlebodawcą, z producentem właściwym. Zaliczyć ich zatem do kategorji robotniczej możemy chyba ze względu na ich stosunek służbowy i na ich dążenia do pozyskania lepszych warunków płacy i gospodarowania na koszt służbodawcy. Nie możemy jednak odmówić im pewnego prawa głosu także w sprawach produkcji, i ich także bezpośrednio obchodzących. Za typowych jednak robotników najemnych można uznać służbę u włościan, ci bowiem nie dają jej pola Przeciwieństwa tu by więc najsilniej występowały.

Podobnie ma się sprawa i z tymi drobnymi rolnikami, czyto chałupnikami, posiadającymi pół czy jeden mórg gruntu, a pracującymi prawie stale u gospodarzy większych. Trudno jest odmówić im prawa zaliczania się do producentów, choć zjadają oni prawie całą swą produkcję, ale trudno także odmówić im prawa zaliczania się do kategorji robotników.

I idąc dalej w tym kierunku, dochodzimy do zapytania, gdzie zaliczyć rolników 10-cio i więcej morgowych, zarabiających koszeniem, robotą końmi w polu, zwózką materjałów etc.

Dlatego też zagadnienie rozdziału robotnika i pracodawcy w rolnictwie jest tak trudne do ujęcia i rozwiązania, gdyż musimy pewne kategorje rolników pozbawić prawa zaliczania się do kategorji rolników producentów a innym kategorjom nie dozwolić na przemawianie jako robotnikom. Jeżeli bowiem komuś pozostawimy prawo przemawiania raz w tym charakterze, a raz w innym, w tych samych sprawach, to dojdziemy albo do rozwiązywania zawiłych problemów psychologicznych, albo do niekonsekwencji w postępowaniu, gdyż zależnie od osobistego interesu przerzucać się będą interesowani z kategorji do

kategorji, a w rezultacie dojdziemy i do tego, że zmuszeni bylibyśmy bardzo często w danem zagadnieniu w jednej i tej samej osobie widzieć pracodawcę i pracobiorcę.

W rolnictwie stosunki te są więc niëtylko skomplikowane, nietylko inne niż w innych zawodach, ale zupełnie nieuregulowane i nawet zupełnie niezbadane.

Pewnego praktycznego uregulowania można by oczekiwać od Izb rolniczych, gdyż przy ustanowieniu pewnego minimum jako granicy przynależności do Izb możnaby twierdzić z pewnem prawdopodobieństwem, że wszyscy przynależni do Izby są producentami i pracodawcami, wszyscy pozostający poza Izbą — są pracobiorcami. Ale to będzie, jak wynika z poprzedniego, tylko pewna hipoteza, wprowadzona dla pewnego wyjaśnienia stosunków, hipoteza zgóry bardzo nadwerężona w swej wartości, poprostu pierwszy szczebel do świadomości, do oświadczenia się zainteresowanych, który interes, pracodawcy czy pracobiorcy, jest ich bardziej życiowym interesem.

Niema zdaje się rozbieżności między rolnikami pod tym względem, że uważają Izby rolnicze jako instytucje powołane do opieki nad produkcją, a wykluczają z ich działalności stosunki pracy najemnej.

Rozpatrując zatem sprawę Izby gospodarczej, i my zajmiemy takiż sam punkt patrzenia. A więc sądzimy, że Najwyższa Izba Gospodarcza powołaną jest do opieki nad życiem ekonomicznem i do podnoszenia i do regulowania produkcji.

Pozwalam sobie zatem skonstruować inaczej organizację Najwyższej Izby Gospodarczej, niż p. poseł Niedziałkowski. A zatem nie może to być »reprezentacja poszczególnych dziedzin gospodarczego życia, na zasadach reprezentacji pracowników i pracodawców«, gdzie nad sprawami obradowanoby z punktu widzenia pracownika i pracodawcy, gdzie pracodawcy czy pracownicy różnych zawodów łączyliby się dla przeprowadzenia pewnych wspólnych interesów. Konstruuję ją jako organizację obejmującą reprezentację poszczególnych gałęzi gospodarczych w państwie, które obradują nad zagadnieniami produkcji wspólnie z reprezentacją pracy, która jest przecież także gałęzią gospodarstwa w państwie, a która w wielu wypadkach może mieć wiele do mówienia. Uważałbym za wskazane, przy oznaczaniu kompetencji Izby i jej organów, także dokładne określenie wypadków, w których poszczególne reprezentacje są, względnie nie są, uprawnione do zabierania głosu. Inaczej bowiem doszlibyśmy znowu do polityki i metod obstrukcyjno-agitacyjnych, gdybyśmy naprzykład zezwolili rolnikom ingerować przy omawianiu spraw ubezpieczenia robotników w kopalniach czy hutach, pod pozorem, iż są oni interesowani w produkcji węgla czy żelaza. To pewne określenie, kiedy pewne reprezentacje nie mają prawa głosu, jest

bardzo trudne, i przyznam, się iż wątpię, czy to wogóle jest możliwe. Gdybyśmy mogli z czystem sumieniem twierdzić, że w sprawach ekonomicznych nic nie będą znaczyć sprawy polityczne, nie miałbym obaw. Wiemy jednak dobrze, że tak nie jest, wiemy doskonale, że sprawy ekonomiczne są wybornym materjałem agitacyjnym, wiemy, że są całe stronnictwa, opierające swój program polityczny na sprawach i stosunkach ekonomicznych.

Mam bardzo poważne obawy, ze Najwyższa Izba Gospodarcza, będąc małym parlamentem, gdzie zamiast argumentów politycznych operować się będzie argumentem cyfry i statystyki, mimo to rozważać będzie często wiele spraw politycznie. Rozumiem tu »politycznie« nie jako kaptowanie wyborców, ale jako prowadzenie rzeczy, zgodnie z wyznawanym programem politycznym. Lecz i to byłoby bardzo wielkiem zwycięstwem.

Jako sprawa pierwszorzędna i zasadnicza wysuwa się dalej kompetencja całej Izby jako takiej. Tutaj w zupełności uznaję, że zasadniczą kompetencją Najwyższej Izby Gospodarczej musi być wydawanie opinji i inicjatywa ustawodawcza. Stąd wszelkie projekty ustaw i wnioski o zmianę ustaw, i o ile dotyczą zagadnień ekonomicznych, powinny być przedkładane Izbie do zaopinjowania. Zachodzą tu znowu znaczne trudności. I tak — rozgraniczenie ustaw ekonomicznych od nieekonomicznych jest bardzo trudnem, gdyż cały szereg ustaw politycznych ma jednak wpływ i na stosunki gospodarcze, a przecież nie jest wskazanem poddawanie wszystkich ustaw obradom Izby. Niemniej uznawanie opinji Izby jako wiążącej Rząd, byłoby zejściem ze stanowiska opinjowania, a wejściem na teren Sejmu czy Senatu, których uchwały, czy w rezultacie także opinje, wiążą Rząd.

Sądzę, że kompetencję Izby należy określić li tylko jako opinjodawczą, a więc doradczą, z tem tylko zobowiązaniem dla Rządu, że wszelkie wnioski ustawodawcze wnoszone przez Rząd do Sejmu — czy też przez członków Sejmu zgłaszane, — nie mogą być traktowane ani na plenum, ani w komisjach, o ile Izba Gospodarcza nie wyda swej opinji. Opinja ta musiałaby być zawsze przedstawianą, choćby była dla wniosku niekorzystną.

W tym wypadku od powagi Izby i od argumentów przez nią używanych zależeć będzie znaczenie jej opinji.

Jeżeli w ten sposób ustalimy kompetencję Izby, to dla niej mało będzie pociągającem zajmowanie się wnioskami pod kątem politycznym, a gdyby nawet zboczyła na manowce polityki będzie rzeczą innych właściwych czynników nawrócić Izbę na właściwą drogę.

Działalność w kierunku inicjatywy ustawodawczej byłaby łatwiejszą do ujęcia. W tym wypadku musiałaby Izba mieć prawo do skła-

dania wniosków na ręce odnośmych ministerstw, które miałyby wniosek taki przedstawiać za swój. Nie wyobrażam sobie Izby Gospodarczej, któraby na tyle nie orjentowała się w sytuacji, że występowałaby z wnioskiem bez pozyskania dla niego Rządu, albo stronnictwa czy zespołu stronnictw. Nie obawiałbym się więc argumentu, że wniosek taki może być nie poparty należycie, lub odrzucony przez Rząd czy Sejm. W każdym razie Izba musi mieć prawo wysyłania reprezentanta do Sejmu i Senatu.

Wnioski ekonomiczne mają często charakter polityczny lub z polityką się wiążą — stąd też wynika niebezpieczeństwo odwrotne, a mianowicie już nie zejścia Izby na manowce polityki ale zniekształcenia jej wniosku i przykrojenia go do polityki większości Sejmu.

Stąd wysnuć należy wniosek bardzo ważny. Na czele Izby stanąć muszą ludzie nadzwyczaj politycznie i społecznie wyrobieni, choćby nawet byli mniej dobrymi ekonomistami, — aby nawą Izby tak sterować, by nie rozbiła się ona ani o rafy polityki wewnątrz siebie, ani o skały polityki Rządu i Sejmu.

Obok tych dwóch działów kompetencji Izby wysuwa się jednak dział trzeci, niemniej ważny, przynajmniej mojem zdaniem.

Przy każdem prawie ministerstwie istnieje jakiś organ doradczy. Organ ten kolidowałby z działalnością Izby Gospodarczej w tych wypadkach, gdzie organ ten wydać ma swa opinję w sprawie leżącej w resortach kilku ministerstw, względnie w sprawie jednego resortu wprawdzie, lecz oddziaływującej w życiu na interesy ogólniejsze.

Czasami zapobiega się temu przez tworzenie ciał doradczych, złożonych z przedstawicieli różnych warstw ekonomicznych, jak naprzykład Państwowa Rada Kolejowa. Zwykle jednak tego brakuje, i wtedy uzgodnienie opinji następuje na konferencjach przedstawicieli różnych zainteresowanych ministerstw. Oddaje się zatem całą dyskusję, całą decyzję, całe uzgodnienie opinji w ręce urzędników.

Zdaniem mojem należałoby tą sprawę właśnie zrekonstruować. Organa doradcze Ministerstw, powinny wydać opinję tylko i wyłącznie w sprawach obchodzących ten tylko resort. Te wszystkie sprawy, które leżą w zakresie dwu lub więcej resortów, względnie oddziaływują na szersze warstwy interesów ekonomicznych, powinny być przedkładane Najwyższej Izbie Gospodarczej, powinny być uzgadniane nie przez urzędników Ministerstw, lecz przez Najwyższą Izbę Gospodarczą.

A spraw tych — pomijając już sprawy ustawodawcze, które omówiliśmy a które zasadniczo tylko do Izby należeć powinny, — jest jednak bardzo wiele.

Mojem zdaniem oddanie spraw tych Najwyższej Izbie Gospodarczej bynajmniej nie tanguje istnienia tych specjalnych ciał doradczych,

lecz tylko ogranicza ich zakres działania. Izba Gospodarcza miałaby tu za zadanie stworzyć ogólne ramy polityki ekonomicznej, a w ramach zakreślonych danej polityce owe resortowe ciała doradcze rozstrzygałyby konkretne kwestje sporne.

Mógłby ktoś zarzucić, że za dużo byłoby wtedy ciał doradczych. Mojem zdaniem jednak korzystniej byłoby je zatrzymać. Inaczej bowiem poszczególne grupy Izby Gospodarczej miałyby zbyt wiele resortowych czynności i mogłyby ogólnym mniej czasu i myśli poświęcić, a w dodatku plenarne zebrania musiałyby być poświęcone kwestjom drobniejszym, będącym dla nich balastem, jak naprzykład, czy cło od 1 kg. maszyn rolniczych ma wynosić 100 czy 150 Mkp. Uważam zaś, że tego należy uniknąć.

Najwyższa Izba Gospodarcza musi więc być jeszcze organem uzgadniającym bieżące zagadnienia praktycznego życia ekonomicznego Państwa.

Dlatego działalność jej podzieliłbym na dwie części: 1) wydawanie opinji o projektach ustaw i rozporządzeń oraz inicjatywa w tym kierunku i 2) zgodne rozwiązywanie zagadnień bieżących z życia ekonomicznego.

Stworzenie Izby Gospodarczej wydaje mi się najłatwiejszem do obmyślenia i przeprowadzenia, i mojem zdaniem powinna ona powstać jak najprędzej.

Pozostawałaby mi jeszcze jedna sprawa do nadmienienia, sprawa, która była podwaliną idei powstania Izb Gospodarczych, a która wobec ich olbrzymiej koncepcji spadła do zakresu tylko jej części. Jest to sprawa pracy najemnej.

Nie będąc ekonomistą ani teoretykiem zagadnień pracy, chcę zaznaczyć, że według moich zapatrywań w sprawie pracy najemnej trzeba odróżnić dwie strony, często jednak krzyżujące się: stronę ekonomiczną i społeczną. Dla wyjaśnienia dodam, że za stronę ekonomiczną uważam np. sprawę 8-mio godzinnego dnia roboczego, sprawę płacy robotnika, sprawę wydajności pracy, za stronę zaś społeczną uważam sprawę ubezpieczenia robotnika, sprawę jego mieszkania itp.

Stronę społeczną zagadnienia należałoby eliminować z działalności Izby Gospodarczej, a pozostawić ją Izbie pracy.

Poruszając sprawę Izby pracy najemnej — uczyniłbym błąd nie zapytując, co ma się stać z organizacjami zawodowemi, które nie wiem czy da się do tej Izby zaliczyć. Myślę tu o Izbach wolnych zawodów, a więc Izba lekarska, Izba adwokacka, notarjalna, aptekarska i zapewne cały szereg innych, jakie powstaną, jak dziennikarska etc. Izb tych wyłączyć nie mogę. I tu i tam produkcją członków tych Izb jest praca, i pracę tę oni spieniężają. Wprawdzie adwokat i lekarz niczego bez-

pośrednio nie produkują, ale pierwszy lepszy robotnik fabryczny, np. przy kotle parowym, także bezpośrednio niczego nie produkuje. A jeśli mimo to jest on czynnikiem produkcji, to i zawody wolne są jej czynnikami.

I jeśli w projektach dotychczasowych Izby Gospodarczej te Izby wolnych zawodów nie są poruszane, to stało się to, jak sądzę, przez przeoczenie dlatego, że zawody te stoją pozornie — bo fizycznie — dalej od produkcji niż robotnik.

Nakoniec chciałbym jeszcze na jedną rzecz zwrócić uwagę. Ogólnie przyjętą jest dzisiaj teorja walki o byt i do teorji tej w ostatecznym wywodzie myślowym dają się sprowadzić wszelkie objawy walk ekonomicznych i społecznych. Pod tym kątem widzenia uzasadnia się cały szereg zabiegów i walk bezpośrednich producenta z konsumentem, pracownika i pracodawcy, gdzie strony przeciwne starają się ze stosunku wzajemnego wyciągnąć pewne korzyści, stanąć na stanowisku silniejszego naturalnie. Dochodzą do tego poglądy i ideologje łagodzące objawy tej walki — teorje opieki i zabezpieczenia prawa bytu najsłabszym itd.

Jako przyrodnik uważałbym samą walkę za zupełnie uzasadnioną i zwycięstwo silniejszego za słuszne, choć może nie zawsze ze społecznego punktu widzenia korzystne. O tem zresztą wszyscy dobrze wiemy, to też zamiarem moim jest zwrócenie uwagi na odwrotną stronę tej całej sprawy, o której najczęściej się nie myśli, a która w pewnych warunkach przerasta ideę walki o byt i wywołuje skutki wprost przeciwne.

Dziś bowiem znajdujemy się właśnie w nadzwyczaj ciekawym okresie. Walka o byt między poszczególnemi osobnikami rodzaju ludzkiego rozgorzała nader silnie i może nigdy nie była tak silną i nie przebierającą w środkach. Walka ta odbywa się pod hasłem zwycięstwa indywiduum silniejszego życiowo i ekonomicznie. Tymczasem pomiędzy grupami, warstwami, czy klasami społecznemi, walka ta — równie intenzywna, równie częstokroć bezwzględna — odbywa się także pod hasłem zwycięstwa słabszego i słabszemu przynosi zwycięstwo.

W zagadnienie to, nadzwyczaj ciekawe, nie chcę się bliżej wdawać, podniosę tylko to, że walkę tę uważam za zwycięstwo tego czynnika, który w ekonomji teoretycznej małą odgrywał rolę, w naukach przyrodniczych nie był wogóle rozważany, czynnika będącego jednak *altera pars* natury ludzkiej, czynnika hamującego niepotrzebną lub zbytnią ekspanzję sił, — lenistwa.

Lenistwa, które łagodzi brutalne objawy walki o byt, które nakazuje zwycięzcy nie niszczyć przeciwnika, które oszczędza energję, a które dziś, gdy pewne warstwy społeczne osiągnęły niespodziewanie

łatwo te wyniki, które po dopiero długiej walce spodziewały się zdobyć opanowało zwycięzców i powoduje, że walka toczy się dziś nie tylko o byt, nie tylko o wzmocnienie produkcji, ale i o poparcie najmniej wydajnej pracy, ale i o zwycięstwo lub klęskę lenistwa, o najlepszy byt przy najmniejszym wysiłku. Są to zresztą dziś znane fakta pracy z najmniejszą wydajnością, stosowanie wydajności pracy i wysokości płacy nie według norm najlepszego — lecz najgorszego pracownika.

Temat ten poruszyłem nie w celu dyskutowania, lecz jedynie dlatego, by zwrócić uwagę na to, że jeżeli Najwyższa Izba Gospodarcza ma być czynnikiem popierania produkcji pozytywnej, to koniecznem jest wykluczenie z niej wszystkiego tego, co powoduje ową negatywną walkę o byt — walkę o lenistwo.

Zatem nie Izba Gospodarcza ma być terenem tej walki, lecz musi się stać nią Izba Pracy, — a więc jeden jej oddział, — Izba Pracy, do której wobec tego wejść muszą i reprezentanci pracodawców, by na tym terenie rozstrzygać i załatwiać sprawy walki o polepszenie bytu i sprowadzenia jej do granic najmniej szkodliwych dla produkcji i dla samych uczestników walki, — którym obrona czynnika hamującego walkę o byt, przynosi również najgorsze rezultaty.

W ten sposób Izba Pracy, ale nie Izba Pracy najemnej, będąc terenem układów o warunki pracy, byłaby dla Najwyższej Izby Gospodarczej organem opinjującym zagadnienia ze strony wymagań i istoty pracy fizycznej i umysłowej jako takiej, a nie opinjującym z punktu widzenia pracownika — a więc nie przeciwstawiałaby się ona całej reszcie Izby Gospodarczej, jako reprezentacji wyłącznie pracowników. W ten sposób więc staje się Izba Gospodarcza terenem pracy nad podniesieniem i regulowaniem produkcji wszelkiego rodzaju, a Izba Pracy zyskuje ogromne rozszerzenie swego zakresu i horyzontu, stając się nietylko terenem wzajemnych stosunków pracowników i pracodawców, ale terenem wszelkich spraw pracy wogóle.

Artykuł 69.

Źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone.

Artykuł 70.

Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu.

Wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa, będą określone ustawami.

Artykuł 71.

Odwołanie się od orzeczeń organów zarówno rządowych jak i samorządowych dopuszczone będzie tylko do jednej wyższej instancji, o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątków.

Prof. Till Ernest: Odwołanie się od karnych orzeczeń administracyjnych a Konstytucja.

O stosunku, w jakim zostawać powinny w państwie praworządnem władze administracyjne i sądowe, w ciągu XIX. wieku dużo myślano i pisano. Powszechnie odczuwano, że, chcąc zapobiec powrotowi państwa policyjnego i dowolności w wykonywaniu praw udzielnych państwa pod pozorem niczem nie kontrolowanej użyteczności publicznej, należałoby otoczyć prawa obywatelskie pewną gwarancją, składając kontrolę aktów administracyjnych do rąk sądów, niezawisłych w swem wyrokowaniu od rządu, a to szczególnie w zakresie tych spraw, w których władze administracyjne wchodziły albo wejść mogły w kolizję z prawami publicznemi obywateli.

Taką gwarancję upatrywano pierwotnie w stanowisku zasadniczem, wedle którego każda sprawa administracyjna, dotykająca praw obywateli, miałaby być poddaną kontroli sądów zwyczajnych, działających trybem procesu sądowego, w którym stronami procesowemi byłyby: z jednej strony państwo, a z drugiej obywatel dotknięty w swych prawach. Wybitnym wyrazem tego zapatrywania był § 182 konstytucji frankfurckiej z r. 1849, wedle którego ustać musiało wszelkie wykonywanie sądownictwa przez władze administracyjne, a o naruszeniu wszelkich praw miały orzekać sądy. Władzom administracyjnym we własnym toku instancyj pozostać miały tylko sprawy, w których nie chodziło o ochronę *praw*, a jedynie *interesów* obywateli, nie o *prawność*, lecz o *konieczność* i *celowość* aktów administracyjnych.

Co do potrzeby gwarancji przeciwko samowoli władz administracyjnych nie podnoszono wątpliwości. Co do sposobu wprowadzenia jej w organizm państwa praworządnego okazała się znaczna różnica zapatrywań. Przeciwko rozszerzeniu jurysdykcji sądów zwyczajnych podniesiono w Niemczech, za przewodem Gneista, poważne zarzuty, przedewszystkiem ten, że sądy zwyczajne, powołane do rozstrzygania spraw prywatno-prawnych i orzekania o zbrodniach i występkach w ustawie ściśle określonych, ani kierunkiem działalności swojej, ani przygotowaniem zawodowem, ani wreszcie ściśle unormowanem i do spraw innego

rodzaju zastosowanem postępowaniem, nie nadające się do objęcia całego ogromu spraw powierzonych administracji, zależnych nietylko od znajomości prawa ale i od znajomości stosunków faktycznych, która wymaga często fachowego przygotowania i doświadczeń życiowych, jakich sędzia nie zawsze sobie zdobyć miewa sposobność. Podnoszono, że punkt ciężkości czynności administracyjnych nie tyle tkwi w operacjach myślowych, czysto logiczno-prawnych albo naukowych, ile w starannem ocenieniu faktycznego stanu rzeczy; tak np. gdy chodzi o ocenienie potrzeby lub zbędności jakiegoś przemysłu w pewnej miejscowości, o konieczność pewnej szkoły, szpitala lub drogi, o zarządzenia ze względów bezpieczeństwa ogniowego, komunikacji i t. p., które to kwestje niewątpliwie nie są tego rodzaju, iżby je mógł rozstrzygać sędzia bez pomocy obszernych nieraz dochodzeń, z obcego mu, bądź co bądź, punktu widzenia użyteczności publicznej. Jednym z najważniejszych może argumentów przeciwko takiemu urządzeniu kontroli sądów nad administracją był ten, że ucierpiałaby tem powaga władz administracyjnych u ogółu i sprężystość ich działania, a na sądy spadłby ciężar olbrzymi, któremu bez uszczerbku właściwych swych zadań nie mogłyby podołać.

Nie w celu wyczerpania tej doniosłej kwestji albo nawet wypowiedzenia swego o niej zdania przytoczyłem tych słów kilka o niej, lecz dla zaznaczenia tła, na którem poruszyć zamierzam inną, czysto interpretacyjną kwestję. Uważam jedynie za konieczne przypomnieć, że zapatrywanie przeciwne oddaniu kontroli nad administracją sądom zwyczajnym odniosło stanowcze zwycięstwo w nauce i w prawodawstwach, które kontrolę sądów wogóle przewidują, a w Niemczech, jakkolwiek ustawa państwowa pozostawiła krajom zupełną swobodę przekazywania sądom zwyczajnym — poza sprawowaniem sądownictwa w sprawach cywilnych i karnych — wszelkiego innego rodzaju sądownictwa, a więc także i administracyjnego, nigdzie nie powierzono sądom zwyczajnym kontroli nad administracją, wszędzie ją owszem oddawano sądom szczególnym, urządzonym odpowiednio a wcielanym w organizm administracji, a nie sądownictwa zwyczajnego.

W naszej ustawie konstytucyjnej działaniu administracji poświęcone są między innemi art. 71, 72 i 73.

Art. 71. normuje tok instancyj administracyjnych, ustanawiając jako regułę dwie instancje.

Art. 72. zapowiada ustawy, które przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń zapadłych w drugiej instancji administracyjnej będzie przysługiwało stronom »odwołanie się do właściwego sądu«.

Art. 73. przekazuje orzekanie »o legalności aktów administracyjnych« sądownictwu administracyjnemu, które zorganizuje osobna ustawa na zasadzie współdziałania czynnika obywatelskiego i sędziowskiego.

Art. 71 nie dał, o ile mi wiadomo, dotąd powodu do wątpliwości. Art. 73 nie całkiem jest jasny, ale wątpliwości, jakie nasuwa, pozostawiam na uboczu, gdyż celem moich uwag jest dziś wyłącznie interpretacja art. 72, a w szczególnosci kwestja, jakie znaczenie mają wyrazy: »odwołanie się do właściwego sądu«.

Rozpowszechniło się zapatrywanie, że »właściwym« sądem jest, po myśli Konstytucji, sąd zwyczajny. Zapatrywaniu temu dał wyraz już sam prawodawca, kierując odwołanie się od orzeczeń administracyjnych do sądu okręgowego w trzech, już po uchwaleniu Konstytucji wydanych, ustawach. (Por. art. 22. ustęp 3. ustawy z 7. października 1921. N. 89. Dz. u. Rp. poz. 656. o przepisach porządkowych na drogach publicznych, art. 28 ust. z 16. grudnia 1921, N. 1. z r. 1922 Dz. u. Rp. poz. 1. o poborze nadzwyczajnej daniny i art. 27. ust. z dn. 17 grudnia 1921 N. 2. z r. 1922 Dz. u. Rp. poz. 6. o zasilaniu finansów miejskich). To zapatrywanie widocznie podziela rząd, skoro w projekcie ustawy o sądownictwie administracyjnem powołuje również Sąd Okręgowy do rozstrzygania odwołań od orzeczeń karno-administracyjnych. A także art. 72. Konstytucji interpretuje pierwszy jej komentator prof. Jaworski, utrzymując (str. 616): »Konstytucja, wprowadzając w system administracji zwyczajne sądy, zajęła stanowisko w literaturze krytykowane a w praktyce nie cieszące się pomyślnemi rezultatami«.

Interpretację wyrazów »do właściwego sądu« w znaczeniu sądu zwyczajnego uważam za błędną już z tego powodu, że nic nas nie zmusza do nadawania wyrazowi »właściwy« znaczenia »zwyczajny«. Pojęcia te nie są identyczne ani ze stanowiska językowego, ani ze stanowiska prawnego. »Właściwym« może być nietylko sąd zwyczajny, ale i nadzwyczajny, szczególny, wyjątkowy, a tak zwyczajny jak i nadzwyczajny mogą być niewłaściwemi; zależy to bowiem od osób (właściwość osobowa) i spraw (właściwość rzeczowa), któremi podług obowiązujących ustaw zajmować się mają lub nie mają. Nie potrzeba dowodzić, że np. sąd t. zw. marszałkowski, który w dawnej Austrji wykonywał sądownictwo nad członkami domu panującego i osobami mającemi prawo zakrajowości, był sądem nadzwyczajnym, a jednak właściwym dla osób, które mu podlegały; że np. sądy przemysłowe, Trybunał patentowy, t. zw. sądy nadłabiańskie były nadzwyczajnemi, a dla wszystkich spraw, które im podlegały, właściwemi. Tak było w dawnej Austrji, tak jest w Niemczech i nie, sądzę, żeby gdzieindziej mogło być inaczej.

Słowna interpretacja (t. zw. językowa czy gramatyczna) nie wskazuje więc, aby wyraz »właściwy« mógł mieć znaczenie to samo, jakie ma wyraz »zwyczajny«. Aby zaś przekonać się, że nigdzie nie był

używany w tem znaczeniu technicznem czy przenośnem, wystarczy zaglądnąć do jakiejkolwiek ustawy procesowej lub jurysdykcyjnej. Ażeby taką interpretację usprawiedliwić, trzebaby mieć szczególne powody, wynikające z interpretacji logicznej, których w danym wypadku niema, — chociaż i w tym wypadku byłaby jeszcze kwestja otwarta, czy wolno byłoby nam rozumieć wyraz użyty przez prawodawcę w znaczeniu wprost sprzecznem z tem, co wskazuje znaczenie językowe. Gdyby taką była nawet myśl prawodawcy, to wobec tego, że jej nie wypowiedział, siły ustawy przypisaćby jej nie można.

Jakkolwiek co do wartości materjałów prawodawczych do celów wykładni rozmaite bywają zapatrywania, nawet takie, które im wszelkiej wartości odmawiają, to w braku innej wskazówki, celem upewnienia się co do »woli prawodawcy«, należałoby cofnąć się do owych »materjałów«. Niestety są one w tym wypadku zbyt szczupłe, a raczej niema ich wcale. Rząd polski nie przyjął na siebie od rządów zaborczych zwyczaju dołączania do swych projektów objaśnień, które mogłyby dać wskazówkę do t. zw. *ratio* albo *occasio legis*. I niewiadomo, czy w tym wypadku objaśnienia takie przydałyby się do użytku. Nie jesteśmy pewni, czy projekt rządowy był brany pod uwagę przy pracy Komisji konstytucyjnej. Wydawnictwo Kancelarji Cyw. Naczelnika Państwa przytacza (str. 21), że Komisja postanowiła 11 listopada 1919 przyjąć projekt rządowy jako podstawę swych obrad. Natomiast w sprawozdaniu Kom. (Druk sejm. 1883) czytamy, że »żaden z przedłożonych projektów nie uzyskał warunków, aby mógł być brany za podstawę obrad«, i że Komisja swój projekt opracowała samodzielnie. Obydwa te, napozór sprzeczne twierdzenia mogą być prawdziwe. Formalną uchwałę zapewne Komisja powzięła, ale faktycznie projekt rządowy został na uboczu.

Tak więc i ten »materjał« zawodzi. Pozostają nam jeszcze projekty samej Komisji.

Otóż w pierwotnym projekcie Komisji w art. 74., odpowiadającym artykułowi 72 ustawy, użyte były zamiast słów »do właściwego sądu«. wyrazy »do sądu oznaczonego w ustawie«. Dopiero w projekcie przygotowanym do trzeciego czytania znajdujemy »właściwy sąd«. O art. 72, dawniejszym 74, ani w ciągu drugiego, ani trzeciego czytania nie było w Sejmie żadnych debat ani nie proponowano żadnych poprawek. Jeśli więc w ostatniej chwili go zmieniono, to mogło to się stać jedynie w czasie ostatecznej rewizji stylistycznej, a stwierdza to okoliczność, że sprawozdawca, wspominając o zmianie przed trzeciem czytaniem, nie dodał żadnego motywu, dlaczego ją wprowadzono, a byłby tego nie zaniedbał, gdyby tekst zmieniono z powodów merytorycznych. (Por. sprawozd. posiedz. 216. łam 18). Zmiana była więc widocznie sty-

listyczną, a wprowadzono ją dlatego, że wyrazy »do właściwego sądu« zdawały się autorom jaśniejsze. Stąd nie możemy wysnuć innego wniosku jak ten: że ustawa konstytucyjna, nie określając zgóry, jakie sądy mają być właściwe do orzekania o odwołaniach od karnych orzeczeń władz administracyjnych, pozostawiła tę kwestję do rozstrzygania późniejszym ustawom, dając im, a raczej zachowując sobie, swobodę uznania za właściwy takiego sądu, który ze względów prawodawczych w konkretnym wypadku uzna za odpowiedni, innemi słowy, że prawodawca ustawą konstytucyjną nie jest bynajmniej zmuszony do oddawania orzecznictwa tego sądom zwyczajnym, lecz może do tego powołać inne, nadzwyczajne sądy, więc także i sądy administracyjne, o których mówi art. 73, a nawet utworzyć dla tych spraw osobne sądy, które tem samem staną się »właściwemi«.

Na tem kończy się kwestja wykładni art. 72. Reszta należy do rozważań *de lege ferenda* przy uchwalaniu ustaw specjalnych, drogowej, czy polowej, leśnej, budowlanej i t. d.

Konieczności oddawania jurysdykcji karno administracyjnej sądom zwyczajnym, jaką zdają się odczuwać Sejm i Rząd, chcąc pozostać wiernemi Konstytucji, nie widzę, a z powodów na wstępie przytoczonych nietylko podzielam zdanie prof. Jaworskiego, że wprowadzenia w system administracji sądów zwyczajnych pochwalać nie można, ale idąc dalej, uważam wprowadzenie ich, choćby tylko w ostatniej instancji za szkodliwe zarówno administracji jak i sądownictwu, i pragnąłbym, aby nasi prawodawcy, zanim nadal pójdą w tym kierunku, zechcieli się jeszcze raz dokładnie nad tą kwestją zastanowić.

Styczeń 1922.

Artykuł 72.

Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w drugiej instancji, będzie przysługiwało, stronom prawo odwołania się do właściwego sądu.

Prof. Till Ernest.

(Patrz opinję podaną przy artykule 71).

Prof. Rappaport E. St.: Orzecznictwo karno-administracyjne w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pośród innych przepisów Konstytucji marcowej artykuł 72 stanowi pewnego rodzaju osobliwość. Gdy inne artykuły naszej Ustawy zasadniczej są, mniej więcej, odbiciem poglądów większości Sejmu Ustawodawczego, ewentualnie wyrazem mozolnego kompromisu między zwalczającemi się stronnictwami, artykuł 72 stał się nagle, gdyż tuż przed głosowaniem, przedmiotem nieoczekiwanego »sprostowania druku«, [1]) które przy kształtowaniu przyszłego postępowania karno-administracyjnego w Polsce zrodzi, niewątpliwie, szereg zgoła zbędnych komplikacyj i niedogodności.

Ponadto zarówno miejsce przepisu w Ustawie (w rozdziale III-im, o »Władzy wykonawczej«), jak i redakcja, zwłaszcza zdania końcowego, budzą tak poważne wątpliwości, że z przykrością zaliczyć należy omawiany artykuł do najmniej fortunnych w całej Ustawie Konstytucyjnej.

We wszystkich drukach sejmowych, dotyczących Konstytucji, aż do Druku Nr. 2561 włącznie [2]), artykuł 72 miał brzmienie następujące:

»Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w pierwszej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu«.

Wyżej powołane »sprostowanie druku« z dn. 15 marca 1921, a więc na dwa dni przed uchwaleniem Konstytucji, zamiast jedynej (»pierwszej«) instancji karno-administracyjnej, wprowadza nagle instancję — drugą [3]), przyczem doniosłą zmianę bagatelizuje w sposób dowodzący zupełnego zapoznania skutków niefortunnej poprawki.

A skutki te ujawnić się muszą natychmiast, gdy zasadę, sankcjonowaną przez Konstytucję, zechce się wcielić w życie i zbudować na podłożu art. 72 K. Rz. P. gmach orzecznictwa karno-administracyjnego,

---

[1]) P. przemówienie sprawozdawcy, posła Dubanowicza, dn. 15 marca 1921 (Stenogram z 219 posiedzenia Sejmu ustawodawczego, CCXIX/33).

[2]) Projekt ustawy Konstytucyjnej w redakcji przyjętej przez Komisję Konstytucyjną i przedłożonej Sejmowi Ustawodawczemu Rzeczypospolitej Polskiej do uchwalenia w trzeciem czytaniu, według uchwał Komisji z dnia 25 lutego, 1, 2, 4 i 5 marca 1921.

[3]) Stenogram, loc. cit., (Ustawa o Konstytucji, koniec trzeciego czytania i głosowanie).

...Skończyłem, Wysoka Izbo, właściwy wywód. Dodać muszę wszakże doń nieliczny zresztą szereg sprostowań druku i poprawek stylistycznych, które już po rewizji, dokonanej w Komisji, zostały w projekcie dostrzeżone przezemnie... W art. 72 zamiast słów »w pierwszej instancji« ma być »w drugiej instancji«.

odpowiadającego zarówno nowoczesnym potrzebom, jak i określonym już postulatom rodzimej myśli kodyfikacyjnej.

* * *

Jakaż to, przedewszystkiem, dziedzina stosunków prawnych, którą art. 72 K. Rz. P. unormować zamierza, ściślej, — dla której unormowania zamierza stworzyć podwalinę konstytucyjną? Miejsce przepisu w Ustawie pośród artykułów, dotyczących sądownictwa administracyjnego (art. 73, po części art. 70), rodzi, na pierwszy rzut oka, przypuszczenie, że chodziło ustawodawcy o sankcjonowanie odrębnej »władzy wykonawczej« o typie i atrybucjach szczególnych, a mianowicie sądownictwa karno-administracyjnego, zwłaszcza karno-skarbowego.

Lecz głębsze wniknięcie, zarówno w myśl istotną, jak i w niezbyt udatną osnowę omawianego przepisu, zmusza do odrzucenia powyższego przypuszczenia *a limine*.

Ze stanowiska *ratio legis* ustawodawca polski nie mógł chyba dążyć do kosztownego, trudnego do zorganizowania, a zwłaszcza — ze względów zasadniczych (p. poniżej) — całkiem zbędnego systemu specjalnych s ą d ó w karno-administracyjnych.

Ze stanowiska o s n o w y przepisu mowa w art. 72 K. Rz. P. tylko o »karnych orzeczeniach władz administracyjnych« (dwu instancyj), w przeciwieństwie do treści następnego art. 73, który wyraźnie określa istnienie odrębnego s ą d o w n i c t w a administracyjnego i odrębną dziedzinę jego orzecznictwa.

Ostatnie dopiero zdanie art. 72 zdaje się wskazywać na właściwy cel danego przepisu, a mianowicie na intencję ustawodawcy zagwarantowania obywatelowi polskiemu (w ostatniej instancji – zawsze) istotnego i najlepszego, współczesnym konstytucjom odpowiadającego, »prawa obywatelskiego«, — prawa do s ą d u k a r n e g o p o w s z e c h n e g o, w myśl zasady »*nulla poena sine judicio*«.

Toteż, ze stanowiska istotnej myśli przepisu, art. 72 jest niejako konsekwencją i uzupełnieniem części 2-ej art. 98 K. Rz. P. (w rozdziale V o »powszechnych obowiązkach i p r a w a c h obywatelskich«), głoszącej, że »żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty«. I dlatego właśnie miejsce dla przepisu, zawartego w obecnym art. 72 K. Rz. P., stanowczo źle obrano w rozdziale III, zamiast V, a to tem bardziej, że zarówno nieoczekiwane »sprostowanie«, na własną rękę, sprawozdawcy sejmowego, jak i wadliwa redakcja ostatniego zdania art. 72, dają istotnie pole do szeregu wątpliwości i wywodów, zaciemniających, (jak zobaczymy poniżej), istotną myśl »gwarancyjną« omawianego przepisu.

W samej rzeczy, art. 72 *in fine*, w swej części najistotniejszej, przepisuje, że »będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu«. Jakie prawo »odwołania się« — merytoryczne, rewizyjne, czy też kasacyjne, — i do jakiego »właściwego« sądu — powszechnego, czy szczególnego, — o tem art. 72 milczy zupełnie.

Powyższe nieokreślone wytyczne można było jeszcze wyjaśnić bez szczególnych trudności i wątpliwości na gruncie pierwotnego (komisyjnego) brzmienia art. 72, — przed »sprostowaniem«.

Chodziłoby, według pierwotnego tekstu, niewątpliwie o prawo odwołania się merytorycznego od karnych orzeczeń (warunkowych) władz administracyjnych, zapadłych w »pierwszej« instancji, do właściwego sądu powszechnego, zapewne Sądu Powiatowego, a następnie, w ostatniej instancji, Sądu Okręgowego. Tymczasem »sprostowanie druku« z dn. 15 marca 1921 zmieniło tę stosunkowo prostą i dogodną konstrukcję procesową, wprowadziło orzecznictwo karne aż dwóch instancyj administracyjnych, a przez tę zmianę tak pogłębiło pierwotne wątpliwości co do intencyj ostatniego zdania art. 72, że aż członek konferencji w Ministerstwie Sprawiedliwości [1]), Prezes Izby IV (Administracyjnej) Sądu Najwyższego, Sawicki, zyskał niejako podstawę rzeczową do wypowiedzenia wprawdzie na konferencji całkowicie odosobnionego, niemniej jednak wielce znamiennego poglądu, który z upoważnienia Prezesa Sawickiego i według słów protokołu, przytaczam:

»...W art. 72 Konstytucji jest mowa o odwołaniu się do właściwego Sądu od orzeczenia II. instancji władzy administracyjnej, lecz nie jest powiedziane wyraźnie, co to ma być za Sąd. Mówca wnioskuje z brzmienia art. 72 i 73, że Konstytucja właśnie pod wyrazem »właściwy Sąd« pojmuje właściwy Sąd Administracyjny, a nie Sąd zwyczajny. Nie można przecież przypuszczać, by prawodawca mógł dopuścić do tego, aby sprawy małej wagi były sądzone przez 3 instancje (2 administracyjne i 1 sądową), gdy w Sądach zwykłych sprawy dużej wagi, jak zbrodnie, są przecież sądzone tylko w 2 instancjach. Art. 72 Konstytucji ma na myśli raczej kontrolę władzy administracyjnej, a nie osobną instancję sądową. Zresztą skargi administracyjne winny być załatwiane ze szczególną szybkością, a temu zadaniu mogą sprostać tylko Sądy Administracyjne. W dalszym ciągu mówca zwraca uwagę na emulację władzy administracyjnej z władzą sądową, zwłaszcza na prowincji. Stosunki te zaostrzą się. Nie można bowiem przekazać sprawy, rozpoznawanej w II. instancji przez wojewodę — Sędziemu Pokoju, czy też

[1]) Powołanej we wrześniu 1921 do omówienia projektu Ustawy wykonawczej do art. 72 Konstytucji, opracowanego przez konsulenta Ministerstwa Sprawiedliwości, Dr. Śliwińskiego.

Sędziemu Okręgowemu, boć to są hierarchicznie niżsi urzędnicy od wojewody. Należałoby raczej te sprawy (Kontroli kasacyjnej, przyp. aut.) oddać »Sądom Apelacyjnym, lub nawet Najwyższemu«.

Całe to charakterystyczne i niepozbawione logicznej spoistości rozumowanie nie miałoby wprost gruntu pod sobą, gdyby niespodzianka z dn. 15 marca nie przeobraziła pierwotnego komisyjnego tekstu w sposób narazie nie do naprawienia, gdyż przez wzgląd na powagę już ogłoszonej od czerwca 1921 Konstytucji marcowej (Dz. Ust. Rz. P. Nr. 44, poz. 267 21) odrzucić należy, mem zdaniem, wszelką myśl o ponownem sprostowaniu »sprostowania« do art. 72, jak o tem myśleli niektórzy ze względów celowości.

* * *

Mamy tedy, w myśl art. 72 K. Rz. P., dwie instancje władz administracyjnych, uprawnionych do orzecznictwa karnego, i w granicach tego kłopotliwego, lecz obowiązującego dla Ustawy wykonawczej przepisu należy znaleźć możliwie najlepsze rozwiązanie kodyfikacyjne [1]) licząc się, z jednej strony, z nieporuszaną kwestją wąskich granic prawa karno-administracyjnego materjalnego, z drugiej zaś z myślą przewodnią art. 98 Konstytucji, rzucającego, jak wyżej zaznaczono, jedynie właściwe światło na znaczenie i cele zasadnicze omawianego art. 72.

Artykuł 73.

Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa

[1]) Owe możliwie najlepsze rozwiązanie znalazły mem zdaniem: 1) Wydział karny Komisji Kodyfikacyjnej Rz. P., ustaliwszy w r. 1920 wąskie lecz wyraźne, granice materjalne orzecznictwa karno-administracyjnego (»kodeks karny policyjny ma objąć wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu, zagrożone drobną karą pieniężną, nie ulegającą zamianie na karę pozbawienia wolności«). 2) Ministerstwo Sprawiedliwości w wyżej powołanym projekcie Ustawy wykonawczej do art. 72 K. Rz. P. zbudowawszy projekt na podłożu materjalnem rzeczonych uchwał Komisji Kodyfikacyjnej i wybrawszy Sąd Okręgowy, jako instancję sądową odwoławczą (merytoryczną) od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w II-ej instancji. Wreszcie 3) Ministerstwo Robót Publicznych, w art. 19—25 Ustawy z dn. 7 października 1921 o przepisach porządkowych na drogach publicznych (Dz. Ust. Rz. P. Nr. 89, poz. 656/21), licząc się wyraźnie z wynikami wskazanych prac Komisji Kodyfikacyjnej i Ministerstwa Sprawiedliwości. Bliższe rozważenie powołanych rozwiązań kodyfikacyjnych danego zagadnienia przekroczyłoby ramy kilku uwag odręcznych o art. 72 Konstytucji, a tem samem wybiegłoby poza granice żądań właściwych niniejszego artykułu.

sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele.

1. Prof. Jaworski Władysław Leopold: Państwo praworządne.

Problem państwa praworządnego, t. j. państwa, które samo siebie wiąże ustawami, jest problemem systemu środków kontroli działalności państwa. Konstytucja z 17 marca przyjęła wszystkie środki kontroli, które wydała ostatnia epoka dziejów, zaczynająca się od chwili, gdy państwo absolutne straciło grunt.

Już sam podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądową (art. 2) jest wypływem potrzeby kontroli. Zaspakajają ją prawa obywatelskie stowarzyszania się, odbywania zgromadzeń (art. 108), wolności prasy (art. 105). Do tego samego celu dążą: prawo petycji, służące obywatelom prawo interpelowania Rządu (art. 33). Istota praworządności tkwi głównie w odpowiedzialności Rządu przed Sejmem (art. 56 59) i w sądownictwie administracyjnem (art. 73). To ostatnie jest szczytem, jaki dotychczas system kontroli władzy osiągnął.

O sądownictwie administracyjnem mówi artykuł 73 Konstytucji z 17 marca. Postanawia on: »Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej, powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele«. Przypatrzmy się bliżej zasadom, które o sądownictwie administracyjnem przynosi ten artykuł.

1) Art. 73 mówi, że przed sądami administracyjnemi zaskarżoną być może »legalność aktów administracyjnych«. Wynikają z tego dwie konsekwencje:

a) Polskie sądy administracyjne nie będą władzami administracyjnemi, nie będą same »administrować«, ale będą tylko kontrolować administrację, sprawowaną przez inne organy. Będzie tak, ponieważ działalność sądu administracyjnego może się rozpocząć, gdy »akt administracyjny« już istnieje, a idzie tylko o orzeczenie, czy jest legalnym. Jest to ważne już dzisiaj ze względu na Komisje Ziemskie. Nie uważam ich za sądy administracyjne, z żalem. Gdyby jednak (jak chcą niektórzy) niemi były, to należałoby ustawę o nich uzgodnić z Konstytucją, Komisje ziemskie bowiem orzekają o wywłaszczeniu, nie mając jeszcze żadnego aktu administracyjnego przed sobą, a tylko wnioski.

b) Zaskarżoną być może wogóle »legalność«, a więc nietylko te

akty administracyjne, które naruszają prawa podmiotowe publiczne, ale wogóle wszystkie akty administracyjne, bez względu na to, czy przez nie jest ktoś pokrzywdzonym w swych prawach podmiotowych, czy nie, jeżeli tylko akt administracyjny jest sprzeczny z prawem przedmiotowem. Wynika z tego, że skargę przed sąd administracyjny może wnieść:

α) podmiot pokrzywdzony w swoich prawach podmiotowych publicznych.

β) władza administracyjna państwowa o orzeczenie, że akt administracyjny ciała samorządowego jest nielegalny, wreszcie

γ) każdy obywatel.

Jest jasnem, że zaskarżanym może być akt administracyjny o treści pozytywnej lub zawierający odmowę, ale akt administracyjny musi przedtem istnieć. Wynika z tego, że przed polskiemi sądami administracyjnemi nie będą dopuszczane administracyjne skargi o ustalenie (*Feststellungen*), n. p. że ktoś jest obywatelem polskim. Natomiast może być sprawa dochodzona przed sądem administracyjnym, jeżeli komuś odmówiono obywatelstwa.

Wreszcie jasną jest rzeczą, że wobec tego, iż tylko legalność może być zaskarżoną, nie mogą być wytoczone przed sąd administracyjny orzeczenia, które władza administracyjna wydała na podstawie swobodnego uznania.

2) Liczba instancyj nie jest oznaczoną w Konstytucji, wiemy z niej tylko, że na czele sadownictwa administracyjnego będzie Najw. Trybunał Administracyjny, a więc trybunał odrębny, nie będący w związku z Najwyższym Sądem.

3) Skład sądu administracyjnego jest przepisany przez Konstytucję, stanowić go bowiem ma element obywatelski i sędziowie. Brakiem art. 73. jest, że nie powiedział wyraźnie, że do sędziów, należących do sądów administracyjnych, odnoszą się wszystkie przepisy, które Konstytucja stosuje w rozdziale IV do sędziów w sądach zwyczajnych.

4) W sprawach administracyjnych są czynne:

a) władze administracyjne państwowe,

b) władze administracyjne samorządowe,

c) sądy zwyczajne,

d) sądy administracyjne.

Należy określić, jaki jest stosunek tych organów do siebie wedle przepisów Konstytucji:

a) Władze administracyjne państwowe wykonywują nadzór nad ciałami samorządowemi w dwojaki sposób. Ponieważ kontrola z urzędu nad ciałami samorządowemi służy wedle art. 70 wyższym ciałom samorządowym, przeto nadzór władz państwowych rozciągać się może tylko

na to ciało samorządowe, nad którym niema już innego wyższego ciała samorządowego. Oprócz tego władze administracyjne państwowe wykonywują w ten sposób nadzór nad samorządem, że każde orzeczenie organów samorządowych mogą *in puncto* jego legalności zaskarżyć przed sąd administracyjny. Władza państwowa ma wówczas rolę strony.

b) Władze administracyjne państwowe znajdują się w tym stosunku do sądów zwyczajnych, że karne orzeczenia władz administracyjnych mogą się w drodze odwołania znaleźć przed sądami zwyczajnemi (art. 72).

c) Władze administracyjne państwowe znajdują się w tym stosunku do sądów administracyjnych, że każde orzeczenie władz administracyjnych może być co do legalności zaskarżone przed sądem administracyjnym.

d) Stosunek organów samorządowych do sądów zwyczajnych należy w drodze interpretacji uznać za taki sam, jak władz administracyjnych państwowych (wyżej pod b.).

e) Stosunek organów samorządowych do sądów administracyjnych jest taki sam, jak stosunek władz państwowych do sądów administracyjnych (p. wyżej pod c.).

f) Stosunek sądów zwyczajnych do sądów administracyjnych uwydatnia się w tem, że orzeczenia karne władz administracyjnych nie są zaskarżane przed sądem administracyjnym, ale przed sądem zwyczajnym.

W powyższem przedstawieniu zwracamy uwagę i podkreślamy jeden punkt: sądy administracyjne orzekają o legalności aktu, a więc wydają orzeczenia nie tylko wówczas, gdy naruszonem jest czyjeś prawo podmiotowe publiczne, ale i wtedy, gdy akt administracyjny nie naruszył niczyjego prawa podmiotowego, a jest nielegalny. Stawiając kwestję w ten sposób, Konstytucja polska daje teorji szeroką podstawę, nie zmusza bowiem do tego, aby konstrukcja prawa publicznego musiała pójść śladami i być wzorowaną na prawie prywatnem. Rewolucja francuska, która obaliła państwo absolutne, odbiła się w prawie utworzeniem praw podmiotowych publicznych. Od tej chwili też dopiero możemy mówić wogóle o »prawie« administracyjnem, jako wiązadle państwa. W miarę rozwoju środków kontrolujących, gdy państwo nie rozluźnia tych węzłów, staje się coraz bardziej praworządnem. Ale ochrona jednostki w dziedzinie prawa publicznego przed wszechpotęgą państwa nie wyczerpywa tego, co składać się powinno na praworządność państwa. Państwo bowiem ma tendencje rozszerzania swojej działalności, zagarnia coraz to nowe dziedziny i rości sobie pretensje do ich uregulowania. W tych dziedzinach nie musi się stykać z jednostką, gdyby więc kontrola sądowo-administracyjna ograniczała się do tych tylko przypadków, w których naruszonem jest prawo podmiotowe jednostki,

to cała reszta działalności państwa nie byłaby poddaną kontroli sądowo-administracyjnej. Teoretycznie przeto jest rzeczą uzasadnioną, że sądy administracyjne orzekają wogóle o legalności aktu. Czy jednak praktycznie nie utrudni to, nie uczyni powolniejszą i mniej sprawną administracji, to inne pytanie.. Nie brak obaw w tym kierunku. Należy też sprawę rozważyć.

Kontrola działalności rządu i jego organów jest dwojaką: polityczną i sądową (sądowo-administracyjną). Kontrola polityczna albo przez poruszenie opinji publicznej, mającej wywrzeć nacisk na parlament (prasa, zgromadzenia, stowarzyszenia, petycje), albo wprost w parlamencie (interpelacje, votum nieufności rządowi, oskarżenie rządu), dąży do zmiany rządu. Kontrola sądowa jest rzeczową i dąży do zniesienia nielegalnego orzeczenia. Różnica między temi dwoma rodzajami kontroli jest głęboką: kontrola polityczna opiera się na myśleniu politycznem, kontrola zaś sądowa na myśleniu prawniczem. Myślenie polityczne skierowane jest ku wywołaniu pewnego efektu i stosownie do tego dobiera argumenty. Myślenie prawnicze skierowane jest do stwierdzenia, czy dana sytuacja (w znaczeniu najszerszem, a więc sytuacja faktyczna, orzeczenie władzy) odpowiada obowiązującemu prawu, czy nie. W tej różnicy tkwi wszystko. Z pewnością i jedna i druga kontrola jest potrzebną. Prawdą także jest, że kontrola polityczna dąży bezpośrednio do zmiany, ale czyni to w nadziei, że potem nastąpi stałość. Jednakże w stosunkach, jak nasze, zmiany te będą za częste, a wskutek tego nadzieja osiągnięcia stałości pozostanie — nadzieją. Gdy zaś racją bytu wszelkiego prawa jest ugruntowanie możliwej stałości w stosunkach ludzkich, przeto w społeczeństwach, jak nasze, należy zapobiegać wzmaganiu się kontroli politycznej, a natomiast popierać kontrolę sądową, ta bowiem, oparta na myśleniu prawniczem, jest szczytem tego, co dla osiągnięcia stałości stosunków ludzkich społeczeństwa zdobyć zdołały.

W powyższym wywodzie kilka punktów wymaga wyjaśnienia.

Myślenie prawnicze jest jedno, bez względu na to, czy odnosi się do prawa publicznego, czy cywilnego. Kto twierdzi inaczej, ten miesza myślenie polityczne z prawniczem, sądząc, że w kwestjach z dziedziny prawa publicznego właściwem jest tylko myślenie polityczne. Nie rozstrzygam tej kwestji. Być może, że w dziedzinie prawa publicznego nie jest wskazanem myślenie prawnicze, że tam każdy »stosujący« to prawo, jest zarazem jego twórcą. Ale jeżeli nawet tak jest, to trzeba sobie zdawać z tego sprawę, że myśli się politycznie, a nie prawniczo. Każdy prawnik ma tylko jedną szkołę myślenia prawniczego i dla każdego prawnika wzorem myślenia prawniczego jest myślenie sędziego, bez względu na to, czy się ma do czynienia z prawem publicznem, czy cywilnem. Natomiast kto np. lukę w ustawie wypełnia twórczo, ten

myśli politycznie, nie prawniczo, znowu bez względu na to, czy ta luka jest w prawie publicznem, czy cywilnem. Wytworzyła się jednak opinja, że zwłaszcza w prawie publicznem wolno i nawet należy »twórczo« stosować ustawę. Przeciwko przewadze tej właśnie opinji podnoszę wątpliwości, o ile idzie o nasze społeczeństwo. Jedną z nich podkreślam ustawicznie: wobec politycznego niewyrobienia nie będzie mowy o stałości stosunków, będziemy w ciągłem chwianiu się i wahaniu. Czem zaś jest taki stan, czem on grozi, jakie zrodzi następstwa? Ekonomicznie sprawia, że brakować będzie kardynalnej podstawy, bez której niema mowy o rozwoju ekonomicznym, to jest brakować będzie zaufania w stałość stosunków. Moralnie odbije się to ujemnie na społeczeństwie, które w instytucjach państwowych winno znaleźć środek kształcący jego poczucie prawa, a nie środek unaoczniający, że to, co dzisiaj jest prawem, przestanie niem być jutro, gdy inna większość sejmowa przyjdzie do steru.

Z tych powodów oświadczam się dla polskiego społeczeństwa za szeroko pojętem sądownictwem administracyjnem, choćby kosztem jego rozszerzenia ucierpieć miała sprawność administracji. Oświadczam się więc za zaskarżalnością każdego nielegalnego aktu administracyjnego, choćby on niczyjego prawa podmiotowego publicznego nie naruszał.

Wkońcu jedna jeszcze uwaga. Powiedziałem, że myślenie prawnicze jest jedno, bez względu na to, czy odnosi się do prawa publicznego, czy prywatnego. Chciałbym, aby to przekonanie wyrugowało inne, które sprawia, że w prawie publicznem słyszy się głosy tylko polityków, a nie słyszy się głosów prawników. Jest tak, gdy każdy czuje się powołanym, aby być »twórcą« prawa. To samo — mojem zdaniem — niebezpieczeństwo grozi i prawu cywilnemu. Istnieje kierunek przyznający sędziemu (powtarzam: sędziemu) wolność, swobodę, rolę ustawodawcy. Otóż tu należy się porozumieć: czego chcemy od prawa i od tych, którzy mają je wykonywać i dbać o to, aby było zwycięskiem. Mojem zdaniem prawo ma nam dać stałość stosunków. Na to są kodeksy i ustawy. Dlatego też w Rzeczypospolitej sowieckiej wyroki i orzeczenia nie zapadają wedle ustaw, ale wedle »komunistycznego sumienia« sędziów, pochodzących — oczywiście — z wyboru.

2. Dr. Trammer Jerzy.

Według art. 73 Ustawy Konstytucyjnej »do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne,

oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele«.

Powitać należy zapowiedź wprowadzenia sądownictwa administracyjnego, powołanego do orzekania o legalności aktów administracyjnych, i przekazanie osobnej ustawie organizacji tego sądownictwa administracyjnego.

Żałować tylko wypada, że tę przyszłą ustawę ograniczono przez konieczność wprowadzenia do organizacji sądów administracyjnych czynnika obywatelskiego.

Można być zwolennikiem czynnika obywatelskiego w sądownictwie wogóle — sam takim zwolennikiem nie jestem, — a mimo to przyznać należy, że w sądach administracyjnych, które wedle Konstytucji orzekać mają o legalności aktów administracyjnych, niema miejsca dla tych, których nazywany »czynnikiem obywatelskim«. Orzekanie o legalności aktów administracyjnych może należeć tylko do osób, które posiadają bardzo rozległą wiedzę prawniczą, a więc do zawodowych, doświadczonych i dzielnych prawników. Tych kwalifikacyj nie posiadają osoby, które reprezentują tylko czynnik obywatelski. Nadto prawnicy powołani do pracy w sądach administracyjnych muszą mieć stanowisko objektywnego, niezawisłego sędziego, takim zaś może być w regule tylko zawodowy sędzia administracyjny, a nie »czynnik obywatelski«. Czynnik obywatelski nic nie przynosi sądownictwu administracyjnemu, wprowadza tylko do sądownictwa administracyjnego żywioł dla tego sądownictwa szkodliwy.

3. Prof. Jaworski Władysław Leopold: Sądownictwo administracyjne.

A) Problemy.

Jak niema prawa bez państwa, tak też niema państwa bez prawa. Państwo, jako myśl, jako pojęcie, jest jednością i całością prawa. Wiemy, że umysł nasz wymaga pewnej transpozycji abstraktów na rzeczy widzialne, z tego też powodu i państwo przedstawiamy sobie jako organizm, jako osobę lub związek. Są to obrazy, ale i w tych obrazach nie obejdzie się bez prawa. Jeżeli bowiem naprzykład państwo uważać będziemy za związek, to analiza wykaże, że ludzie w tym związku połączeni są ze sobą nie czem innem, jak tylko prawem. Z tego to powodu dla narodu jak nasz, budującego swoje państwo, jest rzeczą podstawową zrozumieć, iż państwa nie zbudujemy, jeżeli nie wytworzymy prawa i jeżeli tego prawa nie będziemy utrzymywać przy życiu, jeżeli go nie będziemy wypełniać. Sądownictwo administracyjne spełnia oby-

dwa te zadania. Powołane do życia, aby kontrolować, czy prawo jest wykonywane, staje się siłą swego autorytetu jednym z najpotężniejszych czynników tworzących prawo, jak tego świetnem świadectwem Francja.

Jeżeli staniemy na gruncie porównawczym, to jest jeżeli weźmiemy za podstawę naszego badania ustawodawstwo choćby tylko kilku państw, to przekonamy się, że niepodobna dać definicji, którąby kryła to wszystko, co raczej intuicyjnie uważamy za sądownictwo administracyjne. Z punktu widzenia celu rozumiemy przez sądownictwo administracyjne te urządzenia, które zabezpieczają jednostkę przeciwko nadużyciom władz administracyjnych: Jest to bardzo ogólne stwierdzenie, bo oto już w tym esencjonalnym punkcie, czy nadużycie władzy administracyjnej odnosi się tylko do naruszenia prawa podmiotowego jednostki (np. Austrja), czy także i do naruszenia interesu jednostki (Francja), są różnice pomiędzy ustawodawstwami poszczególnych państw. Z tą różnobarwnością w urządzeniach musimy się liczyć, a sądzimy, że najjaśniej wystąpi obraz tych ustawodawstw, jeżeli wiadomości nasze ugrupujemy dookoła najważniejszych problemów, których rozwiązanie stanowi naukę o sądownictwie administracyjnem. Jakież to są problemy?

1) Przedewszystkiem rozstrzygnąć należy pytanie, czy działalność sądowo-administracyjną wykonywać mają urzędy administracyjne, czy sądy specjalne, tak zwane sądy administracyjne, czy też i te i te. Od rozstrzygnięcia tego pytania, jeżeli dojdziemy do przekonania, że działalność sądowo-administracyjną wykonywują tak urzędy, jak sądy administracyjne, zależeć będzie decyzja, jak tę działalność sądową, wykonywaną przez jedne i przez drugie, nazwiemy. Ja stoję na stanowisku, że taką ogólną nazwą jest »Sądownictwo administracyjne«, bez względu na to, czy tę działalność wykonywują urzędy, czy sądy administracyjne. Są i inne poglądy. Jako ogólną nazwę wysuwają »*Rechtssprechung*«, a sądownictwo administracyjne czynią tylko poddziałem i ograniczają je tylko do tej działalności sądowo-administracyjnej, którą wykonywują specjalne sądy, sądy administracyjne. We Francji *contentieux administratif* (z łacińskiego *contendere* walczyć) obejmuje procesy administracyjne tak przed specjalnemi sądami administracyjnemi, jak i przed sądami zwyczajnemi, o ile te wyjątkowo rozstrzygają sprawy administracyjne.

2) Jeżeli za wspólne, tak urzędom, jak sądom administracyjnym, znamię uważać będziemy działalność sądowo-administracyjną, to powstanie drugi problem: co jest tem zasadniczem w działalności czyto urzędów, czyto sądów administracyjnych, co je czyni sądownictwem administracyjnem.

3) Jaki jest stosunek sądów administracyjnych do sądów zwyczajnych i jaki stosunek sądów administracyjnych wogóle do administracji?

4) Czy sądy administracyjne mają mieć jedną, czy więcej instancyj?

5) Czy sądy administracyjne składać się mają z sędziów zawodowych, czy ma być w nich reprezentowany także pierwiastek obywatelski?

6) Czy sędziowie administracyjni, t. j. członkowie sądu administracyjnego, mają mieć prerogatywy sędziego, przedewszystkiem nieusuwalność (np. Polska), czy też nie (np. Francja)?

7) Czy naruszenie prawa, będącego przedmiotem procesu przed sądem administracyjnym, odnosić się ma tylko do prawa podmiotowego jednostki (np. Austrja), czy też także do interesu jednostki, naruszonego przez władze administracyjne (np. Francja)?

8) Czy orzeczenie sądu administracyjnego ogranicza się do unieważnienia orzeczenia władzy administracyjnej (np. Austrja), czy też może się rozciągać także na zmianę orzeczenia władzy administracyjnej, lub wynagrodzenie szkody (np. Francja)?

9) Czy do sądu administracyjnego należą sprawy oznaczone klauzulą generalną (np. Austrja, Polska), czy też sądy administracyjne powołane są do rozstrzygania tylko wyraźnie oznaczonych spraw (np. pruski system enumeracyjny).

Powiedzieliśmy wyżej, że celem sądownictwa administracyjnego jest zabezpieczenie jednostki przed nadużyciami władzy administracyjnej, ale ten sam cel spełnia rekurs hierarchiczny, np. od orzeczenia prefekta, lub u nas wojewody, do ministra. Takiego rekursu hierarchicznego nie należy lekceważyć. Jest on z pewnością ochroną i zabezpieczeniem przeciwko nadużyciom, ale ochroną niewystarczającą. Dlaczego? Jedną z przyczyn jest to, że wśród urzędników administracyjnych, choćby różnych instancyj, wyrabia się pewien *ésprit de corps* (duch koleżeństwa), tendencja osłaniania podwładnych przez przełożonych. Ważniejszą jednak jest rzeczą, że całkiem innem jest myślenie urzędnika administracyjnego, a innem myślenie sędziego. Sędzia na podstawie swojego długoletniego zaprawienia się w myśleniu sądowem daje wyższą gwarancję objektywności, wyrażającej się w trzymaniu się ustawy.

B) Istota sądownictwa administracyjnego.

Działalność techniczna państwa, która jest także administracją w najobszerniejszem tego słowa znaczeniu, nie obchodzi nas tutaj. Zajmiemy się tylko administracją państwa, która jest unormowana prawem i, która ujawnia się nazewnątrz aktami administracyjnemi, t. j. właśnie stwierdzeniami tego, co jest prawne. Wśród tej administracji,

uregulowanej prawem, odróżniamy pewien specjalny dział, który nazywamy sądownictwem administracyjnem. Wspólnem sądownictwu i całej reszcie administracji jest to, że i jedną i drugą działalność wykonywa władza administracyjna, że i jedna i druga działalność jest unormowana przez ustawę, że wreszcie i jedna i druga objawia się nazewnątrz aktami administracyjnemi. Gdzież więc tkwi różnica, gdzie tkwi plus, który sprawia, że sądownictwo administracyjne trzeba wyodrębnić z pośród administracji państwowej. To pytanie mamy właśnie rozstrzygnąć, t. j. mamy wynaleźć to *plus*. Przesłankami naszego rozumowania są ustawy pozytywne, i to ustawy całego kontynentu europejskiego. Otóż w tych ustawach znajdujemy zjawisko, że pewne sprawy sporne są rozstrzygane nie przez sądy zwyczajne, ale przez władze administracyjne (zgóry mówimy, że obojętną rzeczą, jak się te władze nazywają: starostwa, województwa, czy sądy administracyjne), i to rozstrzygane tak, jak przez sądy zwykłe. Otóż pytamy się, czy te wszystkie zjawiska mieszczą w sobie coś wspólnego, coby je charakteryzowało i od innych zjawisk odróżniało? Szukajmy.

1. Czy to coś wspólnego można znaleźć w treści? Są poglądy, iż sprawa sądowo-administracyjna jest sprawą o prawo podmiotowe publiczne. W tem właśnie, że spór toczy się o prawa podmiotowe publiczne, upatrywano istotę sądownictwa administracyjnego. Mnie nie przemawia to przekonanie, a to z tego powodu, że spornym może być także interes, a więc coś, co nie podpada pod pojęcie prawa podmiotowego, chyba, żebyśmy przyjęli definicję Iheringa, iż prawem podmiotowem jest każdy prawnie broniony interes. Definicja jednak Iheringa z innych powodów okazuje się nieproduktywną i dlatego nie usposabia mnie do tego, aby ją przyjąć za kryterjum sądownictwa administracyjnego. Z tych powodów są autorzy, którzy w sądownictwie administracyjnem widzieli ochronę prawa przedmiotowego (Gneist, Laband i koryfeusz w nauce prawa administracyjnego — Otto Mayer).

2. Próbowano określić sądownictwo administracyjne w ten sposób, że włączano w nie wszystko, co nie opiera się na swobodnem uznaniu, »*freies Ermessen*«. Takie określenie znajdujemy nawet w kilku ustawach o sądownictwie administracyjnem, ale cóż wtedy począć z ustawami, które, jak np. ustawa pruska, wyraźnie poddają sądownictwu administracyjnemu pewne sprawy rozstrzygane na podstawie swobodnego uznania. Jeżeli ktoś sprawę tę załatwia w ten sposób, że takie sprawy są wyjątkiem, to tylko ułatwia sobie pracę nad stworzeniem teorji. Teorja bowiem powinna pokrywać wszystkie zjawiska bez reszty.

3. Przypuśćmy jednak, że albo teorja pod 1), albo teorja pod 2) jest prawdziwa, to jakżeż się rzecz ma wedle tych ustawodawstw, które

sądownictwo administracyjne ograniczają do kasacji aktów administracyjnych, wydanych przez władze administracyjne, a nie będących aktami sądowo-administracyjnemi. Weźmy przykład z pruskiej ustawy. Powstaje spór o utrzymanie dróg. Ma on następujące stadja: a) policyjny urzędnik drogowy wydaje zarządzenie, b) dotknięty tem zarządzeniem obywatel wnosi protest, c) władza, do której wniósł ten protest, rozstrzyga ten protest i wydaje uchwałę, i d) przeciwko tej uchwale wnosi obciążony skargę do sądu administracyjnego. Dopiero w tem czwartem stadjum d) zaczyna się działalność sądowo-administracyjna, w poprzednich zaś trzech stadjach a, b, c była dzialność tylko czysto administracyjna. Gdy we wszystkich czterech tych stadjach przedmiot był przecież jeden i ten sam, jakże można szukać w przedmiocie różnicy między sądownictwem administracyjnem a czystą administracją?

4) Szukano także różnicy w tem, że za sądy administracyjne uważano tylko te organy, które są uposażone w prerogatywy sędziego, w szczególności niezawisłość. Na to nie możemy się także zgodzić. We Francji nie wszyscy członkowie sądów administracyjnych mają te prerogatywy. Ustawa Saska np. postanawia, że, jeżeli starostwa obwodowe są czynne jako sądy administracyjne, to mają to wyraźnie o sobie powiedzieć, a zresztą nie zmienia się nic. Naodwrót w organizm władz administracyjnych wcielają różne ustawy t. zw. Komisje uchwalające, które mają w sobie element obywatelski, a mimo to te władze administracyjne, do których wcielono taką Komisję uchwalającą, nie stają się sądami administracyjnemi.

5) Gdzież więc ostatecznie szukać należy istoty sądownictwa administracyjnego. Z powyższego rozumowania dochodzimy do wniosku, że tę istotę, owo *plus*, o którem mówiliśmy na wstępie, znajdziemy w procesie, w postępowaniu organu administracyjnego, ale i tutaj musimy sprecyzować ten punkt, który stanowi tę różnicę. Otóż to tylko postępowanie władzy administracyjnej nazwiemy sądowo-administracyjnem, w którem obywatel (jednostka) występuje jako strona, a więc w którem przy dojściu do skutku aktu administracyjnego jednostka odgrywa rolę współdziałającą. Sądem administracyjnym nazwiemy taki organ administracyjny (czy on się nazywa sądem administracyjnym, czy inaczej, to jest obojętne), który przeprowadza wyżej określone postępowanie sądowo-administracyjne, t. j. powtarzamy postępowanie, w którem strona odgrywa rolę spółdziałającą. Sprecyzowanie tej teorji zawdzięczamy Ottonowi Mayerowi [1]). Mówimy: sprecyzowanie, bo już przed Ottonem Mayerem pojawiła się u kilku pisarzy. Teorja ta jest przeto teorją niemiecką. jednak należy stwierdzić, że jeden z niewielu fran-

[1]) W »Deutsches Verwaltungsrecht« I wyd. 2. str. 133.

cuskich uczonych prawników, którzy znają literaturę niemiecką, Hauriou [1]), uznaje ją i wywody Mayera w tym właśnie punkcie nazywa znakomitemi.

Przyznając się do teorji Ottona Mayera, nie załatwiliśmy jednak jeszcze sprawy. Przed nami bowiem pozostaje otwarte pytanie, co to znaczy, że jednostka występuje w procesie jako strona, co znaczy, że współdziała przy powstaniu aktu?

Odpowiedź wyjdzie dobitniej na jaw, jeżeli zestawimy ze sobą proces cywilny ze zwykłem postępowaniem administracyjnem i z takiem postępowaniem administracyjnem, które jest właśnie postępowaniem sądowo-administracyjnem. W procesie cywilnym mamy dwa stosunki: stosunek stron do siebie, i ten jest prywatno-prawnym, — tudzież stosunek stron do sądu i ten jest publiczno-prawny. Ten ostatni stosunek stron do sądu jest znowu dwojaki: sąd wobec stron jest władzą i tę władzę autorytatywnie wykonywa, ale powtóre, strony mają wobec sądu prawo do żądania różnych rzeczy, związanych z procesem i wyrokiem. Otóż postępowanie administracyjne wogóle, postępowanie sądowo-administracyjne w szczególności, różnią się tem od procesu cywilnego, że tu odpada ów pierwszy stosunek prywatno-prawny stron do siebie, pozostaje tylko stosunek strony do władzy administracyjnej. Jeżeli strona wobec władzy nie ma żadnych praw, jeżeli ten jej stosunek wyczerpuje się z tem, że strona podlega autorytetowi władzy, to mamy do czynienia ze zwyczajnem postępowaniem administracyjnem. Natomiast jeżeli rzecz się tak ma, że strona ma pewne prawa do władzy administracyjnej, tak jak je ma w procesie cywilnym, to mamy do czynienia z postępowaniem sądowo-administracyjnem.

Różnice te uzmysłowi nam następująca tabela:

Proces cywilny	**Postępowanie administracyjne**	**Postępowanie sądowo-administracyjne**
1. Stosunek stron do siebie A:B	1. Tego stosunku niema	1. Tego stosunku niema.
2. Stosunek stron (A+B) do sądu (S) ma dwie strony: a) wyższości sądu nad stronami S > (A+B) b) równorzędnie stron z sądem S = (A+B)	2. Stosunek obywatela (M) do władzy administracyjnej (W) jest tylko a) stosunkiem wyższości W > M b) tego stosunku niema.	2. Stosunek M do W jest dwojaki: a) W > M b) W = M

Jakież tedy prawa ma strona do władzy administracyjnej w postępowaniu sądowo-administracyjnem? Po 1-sze w postępowaniu admi-

---

[1]) »Précis du droit adm.«, 7-me wyd. str. 388, w. 1.

nistracyjnem, ogólnem czy zwyczajnem, strona, która wnosi rekurs, daje w nim tylko wyraz niezadowolenia, potem znika; inaczej jest w postępowaniu sądowo-administracyjnem. Przedewszystkiem strona nie może ograniczać się tylko do wyrażenia swojego niezadowolenia, ale musi postawić wniosek, który daje przedmiot sporu. Powtóre w postępowaniu sądowo-administracyjnem strona ma prawo do przesłuchania, do stawiania wniosków o przeprowadzenie dowodów itd. w ciągu procesu. Po trzecie strona ma prawo żądać wyroku, i to wyroku, który musi załatwiać wniosek strony, postawiony w skardze. Po czwarte wreszcie orzeczenie, które zapada w postępowaniu sądowo-administracyjnem, ma materjalną prawomocność, natomiast nie ma jej orzeczenie, które zapada w zwyczajnem postępowaniu administracyjnem.

W powyższym wykładzie używaliśmy niektórych pojęć, tak jakgdyby były nam znane. Antycypacja taka była konieczną. Nie zwalnia nas to jednak w najmniejszej mierze od zajęcia się dokładnego temi pojęciami. Należą do nich: pojęcie prawa podmiotowego publicznego, pojęcie swobodnego uznania, pojęcie aktu administracyjnego, wreszcie pojęcie prawomocności aktu administracyjnego. Wszystkie te kwestje są teoretycznie niewyrobione i zapewne minie jeszcze sporo czasu, nim teorja stanie na gruncie mniej chwiejnym i zmieniającym się, niż obecnie.

Wypróbujmy powyższą teorję na kilku przykładach. Zbadajmy przedewszystkiem, czy teorja sądownictwa administracyjnego, którąśmy wyżej postawili, sprawdza się na ustawie o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Ustawa ta nosi datę 3-go sierpnia 1922 r., a ogłoszoną została w Dzienniku Ustaw. Rzeczypospolitej Polskiej w Nr. 67 pod L. 600.

a) Powiedzieliśmy, że przedewszystkiem znamieniem sądownictwa administracyjnego jest to, że akt administracyjny, którym w sądzie administracyjnym jest wyrok administracyjny, jest wyrokiem przychodzącym do skutku ze współudziałem strony. Otóż pierwsze pytanie, które zadać sobie musimy, jest to, czy wyżej zacytowana ustawa o N. T. A. zna stronę w znaczeniu strony w procesie cywilnym. Odpowiedź jest twierdząca. Przedewszystkiem podnieść trzeba, że bez skargi strony, a więc bez wniosku strony, postępowania przed N. T. A. niema (art. 9). Jeszcze ważniejszem jest to, że stronie wolno cofnąć skargę, a jeśli skarga zostanie cofniętą, to Trybunał umorzy postępowanie (art. 27). W tym punkcie ustawa polska zajęła zdecydowane stanowisko i mojem zdaniem dała najsilniejszy wyraz temu zapatrywaniu, iż akt sądowo-administracyjny przychodzi do skutku tylko ze współudziałem strony.

b) Dalszem znamieniem sądownictwa administracyjnego jest to, że strona ma prawo do przesłuchania jej na rozprawie. Mówi to wy-

raźnie art. 20, stwierdzający, że »w rozprawie głównej mogą uczestniczyć strony i ich zastępcy«. Mówi to także art. 22, stwierdzający, że na rozprawie głównej strony mają prawo przemawiać. Z prawa strony współdziałania przy wyroku administracyjnym wynika, że wyrok taki może przyjść do skutku tylko na rozprawie głównej, na której jest strona. Słusznie też ustawa o najwyższym T. A. wylicza ściśle i taksatywnie pewne przypadki, w którym N. T. A. wydaje orzeczenie na posiedzeniu niejawnem, bez współudziału strony. Gdy się tym przypadkom przypatrzymy, zobaczymy, że żadne z nich nie naruszy prawa strony do współdziałania przy wyroku (patrz artykuły 14, 19, 27, 30, 31 i 38).

c) Strona ma prawo do wyroku, t. zn. ma prawo żądać, aby N. T. A. orzekł we wyroku o jej petitum. Ustawa polska o N. T. A. trzyma się tej zasady, a nie naruszają jej przypadki, w których Trybunał nie rozpoznaje skargi (patrz art. 1, 4).

d) Wreszcie powiedzieliśmy, że wyroki sądowo-administracyjne są materjalnie prawomocne. Narazie zwracamy tylko uwagę nato, że polski N. T. A. jest trybunałem tylko kasacyjnym, że przeto Trybunał ten może tylko utrzymać lub znieść zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie, a władza, której zarządzenie lub orzeczenie zostało uchylonem przez Trybunał, obowiązaną jest wydać niezwłocznie nowe zarządzenia lub orzeczenia w tej sprawie, w czem jest związana zapatrywaniami prawnemi, wyłuszczonemi we wyroku Trybunału (art. 5). W każdym więc razie kwestja materjalnej prawomocności nie byłaby przez ustawę polską N. T. A. tangowaną.

Z powyższego wywodu widać, że wszystkie cztery kryterja, któreśmy podali co do sądownictwa administracyjnego, zachodzą t. j. sprawdzają się w ustawie polskiej o N. T. A.; z tego powodu stwierdzamy, że sąd administracyjny, którym jest polski N. T. A., ufundowany ustawą z r. 1922, odpowiada naszej teorji o sądownictwie administracyjnem.

Wypróbujemy powyżej podane kryterja sądownictwa administracyjnego na Okręgowej i Głównej Komisji Ziemskiej, orzekającej o wywłaszczeniu na cele reformy rolnej. Przedewszystkiem zaznaczamy, że odnoszą się do tej sprawy następujące przepisy: *a*) ustawa z 15 lipca 1920 r., pozycja 462 Dz. U. Rzeczypospolitej, Nr. 70 o wykonaniu ustawy rolnej. *b*) Przepisy wykonawcze, ogłoszone do powyższej ustawy, w Dz. U. Nr 83 z 1920 r. poz. 557. *c*) Ustawa z 6 lipca 1920 r. poz. 461 Dz. U. Rzeczypospolitej Polskiej Nr 70 o organizacji urzędów ziemskich. *d*) Przepisy wykonawcze do powyższej ustawy ogłoszone w Dz. U. Rzeczp. P. Nr 85 poz. 567.

Wedle art. 6 ustawy o wykonaniu ustawy rolnej, wyżej pod *a*) zacytowanej, »przymusowy wykup dóbr prywatnych przeprowadza Okr. Urząd Ziemski, w obrębie którego dana nieruchomość jest położona, a to na podstawie uchwały Okręgowej Komisji Ziemskiej, powziętej na wniosek okręgowego urzędnika Ziemskiego lub powiatowego komisarza ziemskiego, względnie powiatowej Komisji Ziemskiej, przedłożony za pośrednictwem Okręgowego Urzędu ziemskiego«. Art. 10 tejże ustawy mówi, że orzeczenie Okręgowej Komisji Ziemskiej, rozstrzygającej, czy dana nieruchomość ma być wywłaszczoną, wydanem będzie na jawnem posiedzeniu Komisji. Postanawia dalej ten artykuł, że od orzeczenia tego przysługuje prawo odwołania się do Głównej Komisji Ziemskiej właścicielowi kupić się mającej nieruchomości, względnie prezesowi Okręgowego Urzędu Ziemskiego. Wreszcie cytujemy ważny dla nas bardzo art. 12 ustawy o organizacji urzędów ziemskich, zacytowanej wyżej pod *c*), który to artykuł opiewa: »orzeczenia Głównej Komisji Ziemskiej są ostateczne, a mogą być zaskarżone do Sądu Najwyższego tylko w wypadkach naruszenia przepisu prawa. Skarga ta nie ma mocy wstrzymującej wykonalność tego orzeczenia. Prawo do wniesienia skargi przysługuje tylko stronie interesowanej; w postępowaniu przed Sądem Najwyższym będą miały zastosowanie odnośne przepisy o postępowaniu cywilnem przed tymże sądem«. Ten art. 12 objaśnia bliżej art. 10 rozporządzenia wykonawczego, zacytowanego wyżej pod *d*). Opiewa ten artykuł: »orzeczenia G. K. Z. mogą być zaskarżone w drodze kasacyjnej do Sądu Najwyższego: po 1-sze w razie jawnego pogwałcenia wyraźnej myśli prawa lub niewłaściwego wykładania tegoż; po 2-gie w razie pogwałcenia istoty przepisów postępowania, w razie przekroczenia przez G. K. Z. kompetencji lub władzy jej przysługującej«.

Budowa organizacyjna administracji reformy rolnej ma dwa działy. Z jednej strony mamy urzędy ziemskie, z drugiej strony mamy komisje ziemskie (okręgową i główną), kolegjalne, mające w sobie element obywatelski, reprezentanta sądu itd. Otóż nie może być sporną rzeczą, że urzędy ziemskie (okręgowy i główny) są urzędami administracyjnemi i że od orzeczenia Głównego Urzędu Ziemskiego jest skarga do N. T. A. w myśl ustawy o N. T. A. Natomiast spornem jest, jaki jest charakter komisyj ziemskich (okręgowej i głównej), a mianowicie, czy to są urzędy administracyjne, czy sądy administracyjne. Sporną, a raczej może jeszcze nie wykrytą rzeczą jest dalej znaczenie art. 12, wyżej zacytowanego. Jeżelibyśmy bowiem uznali, że komisje ziemskie są urzędami administracyjnemi, a nie sądami, to wówczas od orzeczenia G. K. Z. dozwoloną byłaby skarga do N. T. A. wedle ustawy o tymże Trybunale administracyjnym. Cóż w takim razie znaczyłby art. 12? Należałoby stwierdzić, że został on przez ustawę o N. T. A. zniesio-

nym, trudnoby bowiem przypuścić, żeby w jednej i tej samej sprawie, od jednej i tej samej decyzji G. K. Z., możliwą była i skarga do N. T. A. w myśl ustawy o N. T. A. i skarga z art. 12 do Sądu Najwyższego. Jeżeli natomiast przychylimy się do zdania, że komisje ziemskie są sądami, w każdym razie sądami administracyjnemi, to wówczas skarga do N. T. A. okazywałaby się skargą do trzeciej instancji sądowo-administracyjnej, chyba, że chcielibyśmy urwać na orzeczeniu G. K. Z. tok instancyj sądowo-administracyjnych i sprawę w trzeciej instancji przenieść w myśl art. 12 do Sądu Najwyższego. Będziemy się starali zająć wobec tych kwestyj stanowisko, ale nie możemy się powstrzymać od zaznaczenia, że już to samo, iż takie wątpliwości powstają, nie świadczy dobrze o ustawach wchodzących tutaj w grę. Te ułomności ustaw sprawiają, że żadne zapatrywanie nie może liczyć na ogólne uznanie, bo za każdem przemawiają jeżeli nie te dane, które w ustawach pozytywnie są określone, to z pewnością braki w tych ustawach. Skłaniam się do zdania, iż z zacytowanych ustaw i rozporządzeń wykonawczych nie można wyciągnąć ostatecznych dowodów na to, że ustawodawca chciał z komisji ziemskiej zrobić sąd administracyjny, i dlatego przyjąć muszę w mojem rozumowaniu, że to są urzędy administracyjne. Ale zajmijmy przeciwne stanowisko i przypuśćmy, że te komisje są sądami administracyjnemi: czy w takim razie kryterja, któreśmy zdobyli dla sądów administracyjnych, odnajdują się w postępowaniu, przed komisją ziemską czy nie?

Nie znajdujemy pozytywnej danej w ustawowych przepisach, odnoszących się do naszej materji, ani za, ani przeciw trzeciemu i czwartemu kryterjum sądownictwa administracyjnego (prawo do wyroku i materjalna prawomocność). Przypuśćmy przeto, że te kryterja zachodzą w postępowaniu przed komisjami ziemskiemi. Przypatrzmy się dwom innym kryterjom. Co do drugiego z nich (przesłuchanie stron) to zacytujemy tu następujące przepisy, ilustrujące tę kwestję. Przedewszystkiem stronom doręcza się wezwanie na rozprawę (art. 22, 23, 36, 62 przepisów wykonawczych do ustawy o organizacji urzędów ziemskich). Następnie cytujemy art. 37 tychże rozporządzeń wykonawczych, który opiewa: Nieprzybycie na posiedzenie stron lub ich zastępców nie wstrzymuje czynności Okręgowej Komisji Ziemskiej, wydania przez nią decyzyj stanowczych lub przedstanowczych. — Podobne postanowienia zawiera art. 63 co do postępowania G. K. Z. W oświetleniu powyższego przepisu rozumieć należy art. 43 powyższych przepisów wykonawczych, wedle którego Okręgowa Komisja Ziemska po wysłuchaniu stron poweźmie uchwałę, czy nieobecność osób wezwanych nie stoi na przeszkodzie dalszemu postępowaniu. Ważne są jeszcze postanowienia, zawarte w art. 44 i 45 powyższych rozporządzeń

wykonawczych. Wedle pierwszego z nich Okręgowa Komisja Ziemska winna stosować naogół przepisy ustawy postępowania cywilnego, wedle drugiego z nich po zakończeniu postępowania przewodniczący udzieli głosu stronom lub ich pełnomocnikom, a po wysłuchaniu głosów stron Komisja uda się na naradę do sali obrad.

Z powyższych postanowień widać, że drugie kryterjum sądownictwa administracyjnego odnajdujemy w postępowaniu przed Komisją Ziemską. Zasadniczą rzeczą jest, że strony muszą otrzymać wezwanie na rozprawę, mają więc możność wykonania swojego prawa brania udziału w dojściu do skutku orzeczenia. W konsekwencji muszą być przesłuchane itd.

Dotychczas, tłumacząc ustawy w duchu przychylnym dla scharakteryzowania Komisji Ziemskiej jako sądu administracyjnego, odnaleźliśmy w postępowaniu przed temi komisjami napewno jedno kryterjum, a nie będziemy się spierali na razie o dwa inne. Jakże się ma rzecz z czwartem kryterjum, które polega na tem, że postępowanie przed sądem administracyjnym może się odbyć tylko na skutek skargi administracyjnej, wniesionej przez stronę. Z powołanych przepisów wiemy, że postępowanie o wywłaszczenie przed O. K. Z. odbywa się na wniosek Okręgowego Urzędu Ziemskiego, a więc skarga jest. Ale czy to jest skarga strony, czyli innemi słowy, gdy Okręgowy Urząd Ziemski jest organem państwowym, czy państwo może być stroną w postępowaniu sądowo-administracyjnem. Przypomnijmy sobie, jakie zadanie ma spełnić sądownictwo administracyjne. Ma ono zabezpieczyć obywateli przed samowolą, przed nadużyciem władz administracyjnych, władz państwowych. Czy więc da się pomyśleć, żeby państwo szukało zabezpieczenia przed samowolą, przed nadużyciem, których samo się dopuszcza. Z tego wniosek, że tylko wówczas państwo może wystąpić ze skargą przed sądem administracyjnym, gdy chce, żeby je traktowano tak, jak się traktuje prywatną osobę, a więc tylko w tych przypadkach, gdy państwo występuje jako strona w procesach cywilnych. Dla takiego stanowiska państwa stworzono fikcję, polegającą na tem, że wówczas mamy do czynienia nie z państwem jako takiem, ale z tak zwanym fiskusem. Fiskus określa Otto Mayer (t. I, str. 22) w następujący sposób: »Fiskus ist ein zusammen fassender Name für alle die Fälle, in welchen der Staat den für die einzelnen gegebenen Rechten unterliegt, weil er in Lebensverhältnisse getreten ist, wie ein solcher«. (Fiskus jest to nazwa obejmująca wszystkie te przypadki, w których państwo podlega prawu, wydanemu dla jednostek: podlega mu dlatego, ponieważ wstąpiło w stosunki życiowe tak, jak jednostka). Jeżeli tak jest, to znaczy jeżeli państwo może wtedy tylko wystąpić ze skargą przed sądem administracyjnym, gdy chce być uważanem za prywatną

osobę, to pytam się, czy państwo, żądające wywłaszczenia, działa tu jako prywatna jednostka? — Zdaje mi się, że odpowiedź nie może być wątpliwą. Wywłaszczenia na żaden sposób nie możemy zaliczać do prywatno-prawnych tytułów nabycia własności, a wskutek tego państwo występując z wnioskiem o wywłaszczenie, nie może być chyba uważane za prywatną osobę. Na tem rozumowaniu oparty, nie widzę w Komisji Ziemskiej sądu administracyjnego, ale urzędy administracyjne. Muszę jednak zaznaczyć, ża istnieją zdania, iż państwo nie może wystąpić ze skargą przed sądem administracyjnym bez wyżej przytoczonego ograniczenia. Jeżeli przed ogłoszeniem Konstytucji mogła być sporną kwestja, czy komisje ziemskie są sądami administracyjnemi, czy też urzędami, to po ogłoszeniu Konstytucji sprawa przestaje być wątpliwą. Konstytucja w art. 73 zna sądownictwo administracyjne tylko *a posteriori*, t. j. wymaga istnienia aktu administracyjnego, którego legalność mają właśnie badać sądy administracyjne. Komisje ziemskie nie mają przed sobą aktu admininistracyjnego, byłoby to więc sądownictwo administracyjne *a priori*, którego Konstytucja, jakeśmy powiedzieli, nie zna.

Zajmując stanowisko, że komisje ziemskie są urzędami administracyjnemi, a nie sądami administracyjnemi, uważałem skargę kasacyjną z art. 12 (patrz powyższy cytat) za skargę wniesioną przed Sąd Najwyższy, jako trybunał administracyjny. Przed utworzeniem obecnego N. T. A. zakres działania trybunału administracyjnego dla byłej Galicji spełniał Sąd Najwyższy. Wielkie znaczenie więc art. 12 polegało na tem, że Sąd Najwyższy stawał się trybunałem administracyjnym także i dla b. dzielnicy pruskiej, gdzie tymczasowo pełnił obowiązki trybunału administracyjnego Sąd ziemski w Poznaniu, tudzież dla b. zaboru rosyjskiego, gdzie wogóle nie było sądownictwa administracyjnego. Obecnie, gdy już mamy N. T. A. od ustawy 3 sierpnia, konsekwentnie muszę być zdania, że te skargi powinny być przeniesione z sądu najwyższego do N. T. A., a to na podstawie art. 36 ust. z 3 sierpnia 1922 r. o N. T. A., który opiewa: »sprawy, które wedle dotychczas obowiązujących ustaw należały do właściwości Sądu Najwyższego, a w myśl postanowień niniejszej ustawy należą do właściwości Trybunału, przekazuje się temu Trybunałowi.

Do takiego samego rezultatu, to jest, że te skargi kasacyjne mają być przeniesione z Sądu Najwyższego do N. T. A., dochodzi się wówczas także, jeżeli komisję ziemską uważa się za sąd administracyjny. Wówczas N. T. A. jest trzecią instancją sądowo-administracyjną. Gdybyśmy byli innego zdania, to jest, gdybyśmy te sprawy pozostawili Sądowi najwyższemu, to byłby to dziwny przypadek, że sprawa osądzona

w dwóch pierwszych instancjach w sądach administracyjnych, dostawałaby się do rewizji, do kontroli, sądowi zwyczajnemu.

3. Próbujmy jeszcze nasze kryterja sądownictwa administracyjnego na trzecim przykładzie. Wedle ordynacji wyborczej z 28 lipca 1922 r. sprawdzanie ważności wyborów należy do Sądu Najwyższego. Skargę zastępuje tutaj protest (art. 102), przesłuchanie strony odbywa się w ten sposób, że wedle art. 103 przeciwko protestowi dozwolonem jest wniesienie zarzutów. Dwa więc najważniejsze kryterja sądownictwa administracyjnego tutaj zachodzą, dwa inne nie budzą także wątpliwości. Uzasadnionem też byłoby przekonanie, że Sąd Najwyższy działa tutaj jako sąd administracyjny. Wobec tego powstaje pytanie, czy agenda ta sprawdzania ważności wyborów nie przeszła na N. T. A., a to na podstawie powtórzonego wyżej art. 36 ustawy o N. T. A.? Sądzę, że takie zapatrywanie nie może być narażone na krytykę, że jest prawniczo uzasadnione.

C. Organizacja sądownictwa administracyjnego.

I Polska. Sądownictwo administracyjne w Polsce opiera się obecnie na art. 73 Konstytucji i na ustawie z 3 sierpnia 1922 r., L. 600 Nr. 67 dz. ustaw Rzeczypospolitej Polskiej o N. T. A.

Art. 73 Konstytucji opiewa: »do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, z N. T. A. na czele«. Zbadajmy zasady, które Konstytucja zakreśla polskiemu sądownictwu administracyjnemu, aby potem ocenić, czy i o ile zasady te wprowadzone zostały w życie przez zacytowaną wyżej ustawę o N. T. A.

A) Art. 73 mówi, że przed sądem administracyjnym zaskarżoną być może legalność aktów administracyjnych. Wynikają z tego następujące konsekwencje:

a) Sądy administracyjne polskie będą kontrolować akty administracyjne, akt administracyjny musi przeto przedtem powstać (sądy administracyjne w Polsce będą miały za zadanie tylko to, co Niemcy nazywają *Nachprüfung*.

b) Zaskarżoną być może legalność, a więc każdy akt administracyjny bez względu na to, czy on narusza czyje prawo podmiotowe czy też nie. Z tego zaś wynika, że skargę może wnieść nietylko pokrzywdzony w swoich prawach podmiotowych, ale każdy obywatel, a nadto władza administracyjna państwowa może żądać orzeczenia, że akt administracyjny ciała samorządowego jest nielegalny. (Poprzednio

mówiliśmy, że państwo może być powodem wtedy tylko, gdy występuje jako fiskus. t. j. gdy jest uważane za osobę prywatną; mieliśmy bowiem na myśli państwo, zaskarżające orzeczenia władzy sądowej. To, co obecnie mówimy, nie jest sprzeczne z poprzednim poglądem, bo tu idzie o zaskarżenie przez państwo orzeczenia wydanego przez ciało samorządowe).

Z powyższego widać, że Konstytucja stanęła na szerokiem stanowisku, służącem do tego, aby sądownictwo administracyjne kontrolowało cały porządek państwa. Jest to zasada, którą należy powitać z pełnem uznaniem.

B) Wedle Konstytucji, sądownictwo administracyjne będzie miało kilka instancyj. Ile, nie zostało powiedziane. Wiemy tylko, że na czele stać będzie N. T. A., a więc nie Sąd Najwyższy.

C) Skład sądownictwa administracyjnego jest również przepisany przez Konstytucję. Stanowić go ma element obywatelski i sędziowie.

D) Kontroli przez sądownictwo administracyjne podlegają akty administracyjne administracji tak państwowej jak i samorządowej.

Winniśmy jeszcze rozstrzygnąć, czy prerogatywy sędziów sądów zwyczajnych, o których mówił rozdział IV konstytucji, odnoszą się także do sędziów sądów administracyjnych. Pytanie to nasuwa się dlatego, ponieważ art. 73, mówiący o sądownictwie administracyjnem, zamieszczony jest w rozdziale III Konstytucji. Zobaczymy zaraz, że w ustawie z 3 sierpnia o N. T. A. rozstrzygnięto tę kwestję najwyraźniej, ale tylko co do N. T. A. Pozostaje przeto otwarta kwestja, czy prerogatywy sędziowskie odnoszą się także do sędziów niższych instancyj sądownictwa administracyjnego, i czy odnoszą się także do sędziów nie będących urzędnikami. Otóż na to pytanie odpowiadamy w następujący sposób: Niezawisłość, prawo badania ważności rozporządzeń, odpowiedzialność za szkodę, odnosi się do wszystkich sędziów, tak w sądach zwyczajnych, jak i w sądownictwie administracyjnem wszystkich instancyj, tak urzędników, jak i pochodzących z łona obywatelstwa. Za takim poglądem oświadczamy się dlatego, że sędziowie nie mogliby inaczej reprezentować Rzeczypospolitej, w imieniu której wydają właśnie orzeczenia. Natomiast inne prerogatywy, jako to nieusuwalność, mogące się odnosić oczywiście tylko do sędziów wyłącznie urzędników, nietykalność, jawność postępowania muszą być zaprowadzone w ustawach, które wprowadzać będą sądownictwo administracyjne, to znaczy, że co do tych prerogatyw ustawy wprowadzające sądownictwo administracyjne będą miały wolną rękę, będą mogły przyjąć te prerogatywy lub też odrzucić. Jak będzie co do sądownictwa administracyjnego niższych instancyj, zobaczymy. Co do N. T. A. to ustawa

z 3 sierpnia wyraźnie mówi w art. 6, że pierwszym prezesom i sędziom przysługują pełne prawa sędziowskie, zastrzeżone w postanowieniach rozdziału IV Konstytucji.

Drugiem źródłem, na którem opiera się sądownictwo administracyjne w Polsce, jest ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o N. T. A. Zbadajmy o ile ta ustawa spełnia zapowiedź daną w art. 73 Konstytucji.

A) Art. 1 tej ustawy powtarza słowa Konstytucji: »dla orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji tak rządowej jak i samorządowej tworzy się N. T. A.«. Ze słów tych możnaby wnioskować, że N. T. A. stanął rzeczywiście na stanowisku, że celem sądownictwa administracyjnego jest ochrona porządku prawnego, i że przeto Trybunał Administracyjny wchodzi w grę nietylko tam, gdzie ktoś jest naruszony w swoich prawach podmiotowych publicznych. Niestety to szerokie pojmowanie zostało ścieśnione w art. 9, wedle którego skargę przed N. T. A. może wnieść tylko ten, kto twierdzi, że naruszono jego prawa, lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej. Wprawdzie postanowienie to jest o tyle szersze od austrjackiego, iż skargę daje nie tylko naruszonemu w jego podmiotowem prawie publicznem, ale także i temu, komu nałożono obowiązek bez prawnej podstawy. Jednakowoż postanowienie to nie kryje się z zapowiedzią w art. 73 Konstytucji, bo wedle tego art. każdy obywatel ma prawo wnieść skargę przeciwko nielegalności zarządzenia lub orzeczenia. Ustawa z 3 sierpnia nie stoi przeto na stanowisku objektywnego porządku prawnego, ochrona ta bowiem ma w sobie pierwiastek podmiotowy.

B) Ustawa z 3 sierpnia zapowiada zaprowadzenie sądownictwa administracyjnego niższego stopnia, z udziałem czynnika obywatelskiego. Narazie jednak N. T. A. jest jedyną instancją sądownictwa administracyjnego, i to wedle systemu następczej kontroli *(Nachprüfung)*, tak jak było w Austrji t. j. N. T. A. rozstrzyga o skardze domagającej się kasacji zarządzenia lub orzeczenia wydanego przez władzę administracyjną rządową lub samorządową w ostatniej instancji. N. T. A. może w swojem orzeczeniu utrzymać zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie, albo je uchylić. Jeżeli N. T. A. takie orzeczenie uchyli, to władza, która wydała to uchylone zarządzenie lub orzeczenie, wydać musi nowe. Jednakże w tem nowem zarządzeniu lub orzeczeniu władza będzie związana zapatrywaniami prawnemi wyłuszczonemi w wyroku Trybunału Administracyjnego (art. 1 i 5 ustawy).

C) Ustawa z 3 sierpnia stoi na stanowisku, że przed Trybunał nie idą sprawy, w których władze administracyjne rozstrzygają wedle swobodnego uznania *(freies Ermessen)*. Powiedziane to jest wyraźnie w art. 3 litera *b*. Oprócz tych spraw wyjęte są z pod orzecznictwa

Trybunału Administracyjnego jeszcze sprawy należące do sądów zwyczajnych lub sądów szczególnych (np. wojskowych, do trybunału kompetencyjnego, trybunału stanu); dalej sprawy nominacji, o ile nie zostały przez to pogwałcone przepisy ustawowe o obsadzaniu lub przedstawianiu kandydatów; sprawy dotyczące reprezentacji państwa i obywateli wobec zagranicy; sprawy dyscyplinarne; wreszcie sprawy dotyczące działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji, z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armji. Z powyższego postanowienia widać, że ustawa polska nie stoi przy zakreśleniu kompetencji sądownictwa administracyjnego na stanowisku systemu enumeracyjnego, ale na stanowisku systemu klauzuli generalnej, od której dopiero czyni pewne wyjątki i wylicza je t a k s a t y w n i e. Rozpatrując te wyjątki, dochodzimy do takich spostrzeżeń: Wyjęcie z pod kompetencji N. T. A. spraw, które należą do kompetencji sądów zwyczajnych lub szczególnych, jest rzeczą naturalną; jest tylko stwierdzeniem zasady, na której wogóle spoczywa budowa nowożytnego państwa prawnego, podstawy, jak wiemy, polegającej na podziale władz. Wyjęcie z pod kompetencji Trybunału Administracyjnego spraw tyczących się działań wojennych jest także rzeczą naturalną. Działania wojenne bowiem nie są unormowane prawem, nie może być przeto mowy o tem, czy działanie takie jest legalne czy nielegalne; może być celowe lub nie, mądre czy nie, ale nigdy legalne lub nielegalne. To samo, zdaje się, ma na myśli art. 3, gdy mówi o reprezentacji państwa i obywateli wobec zagranicy, o ile przez to rozumieć należy działanie dyplomatyczne. Dyplomacja bowiem, podobnie jak działanie wojenne, nie jest unormowana prawnie, nie może więc tutaj również być mowy o tem, czy zarządzenie było legalnem lub nielegalnem. Wyjęcie z pod kompetencji N. T. A. nominacyj jest również naturalne, jeżeli wogóle stoi się na stanowisku, iż pod kontrolę sądowo-administracyjną nie podpadają sprawy rozstrzygane wedle swobodnego uznania. Na podstawie powyższego rozbioru doszlibyśmy do przekonania, że nie mają kontroli sądowo-administracyjnej tylko następujące sprawy: *a)* sprawy dotyczące reprezentacji państwa i obywateli wobec państw i władz obcych, oraz sprawy bezpośrednio z powyższemi związane, i o ile te sprawy dotyczące reprezentacji etc. nie są natury dyplomatycznej; (jeżeli są natury dyplomatycznej to również nie podlegają kontroli sądowo-administracyjnej, ale dzieje się to dlatego, że, jakeśmy powiedzieli, nie może co do nich zachodzić pytanie, czy są legalne czy nie): *b)* sprawy tyczące się ustroju sił zbrojnych i mobilizacji; *c)* sprawy dyscyplinarne. Przyczyny, dla których te sprawy są wyjęte z pod kontroli sądowo-administracyjnej, nie są trudne do odgadnienia.

D) N. T. A. nie zawiera w sobie czynnika obywatelskiego. Składa

się z prezesa pierwszego, z prezesów i sędziów. Pierwszego prezesa i prezesów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, sędziów zaś mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek tak zwanego ogólnego zgromadzenia Trybunału. To ogólne zgromadzenie trybunału składa się z prezesów i sędziów N. T. A. Ogólne zgromadzenie Trybunału przedkłada terno, a z tego terna mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów. Jakie są kwalifikacje członków N. T. A.? Wszyscy muszą mieć wykształcenie prawnicze. Połowa sędziów musi mieć kwalifikacje na urząd sędziowski. Pierwszy prezes zaś i prezesi musieli być przedtem co najmniej przez dwa lata, sędziami Trybunału.

E) Mówiliśmy wyżej, że sędziowie N. T. A. mają zupełne prerogatywy sędziów wedle rozdziału IV Konstytucji.

F) Ustawa polska stoi na stanowisku, że w drodze sądowo-administracyjnej chronionem jest tylko prawo podmiotowe publiczne, a nie interes.

II. Austrja. W b. Austrji sądownictwo administracyjne było wykonywane przez trybunał administracyjny, przez trybunał państwa i przez pewne szczególne sądy administracyjne. W Niemiecko-austrjackiej Rzeczypospolitej i Czechosłowacji sądownictwo administracyjne wykonywuje trybunał administracyjny, którego urządzenie opiera się na staro-austrjackiej ustawie o trybunale administracyjnym, z małemi zmianami, a zakres działania trybunału państwa przeszedł na inne organy. Ustawodawstwo o trybunale administracyjnym dawnej Austrji jest dla nas i z tego powodu ważne, że polska ustawa z 3 sierpnia o N. T. A. opiera się co do głównych myśli na staro-austrackiej ustawie. Poznajmy jednak najpierw źródła. W dawnej Austrji mamy przedewszystkiem do zanotowania art. 15 ust. 2 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej. Ustęp ten opiewa: »Jeżeli ktoś twierdzi, że przez orzeczenie lub zarządzenie władzy administracyjnej jest naruszony w swych prawach, to wolno mu dochodzić swoich roszczeń przed trybunałem administracyjnym przeciwko zastępcy władzy administracyjnej«. Na tej podstawie oparta, wyszła ustawa z 22 października 1875 r. L. 36, Dz. U. P. z r. 1876. Ta ustawa została uzupełniona, względnie zmieniona, przez dwie nowele, a mianowicie z 12 marca 1894, L. 53 Dz. U. P. i z 21 września 1905, L. 49, Dz. U. P. Takie ustawy odnosiły się do trybunału administracyjnego w byłej Austrji. W powstałej na jej gruzach Niemiecko-austrjackiej Rzeczypospolitej zaprowadzono trybunał administracyjny, oprócz drobnych zmian, taki sam, jaki był w dawnej Austrji, a uczyniono to ustawą z 6 lutego 1919, Nr. 88. Znaczniejsze zmiany tak co do zakresu działania, jak i co do sposobu obsadzania sędziów w trybunale administracyjnym, zaprowadziła kon-

stytucja austrjacka w art. 120 do 136. Naogół jednak myśli przewodnie dawnego sądownictwa administracyjnego austrjackiego zachowane zostały przez ustawodawstwo nowo-austrjackie.

Podobnie się stało w Czechosłowacji. Ustawa z 2 listopada 1918 r. ustęp 3 stworzyła N. T. A. i tutaj staro-austrjacka ustawa służyła za wzór, jednak zmiany są poważne. Między innemi nie są wykluczone z kompetencji trybunału administracyjnego sprawy, w których władza administracyjna orzeka na podstawie swobodnego uznania.

Dla Slawonji utworzyło rozporządzenie rządu narodowego w Lublanie 14 listopada 1919 r. Nr. 111 sądowo-administracyjny senat przy sądzie apelacyjnym w Lublanie. Dla powincyj włoskich, wchodzących w skład dawnej Austrji, utworzono dekretem z 14 listopada 1919 r. sekcję w Radzie państwa w Rzymie, która otrzymała kompetencje dawno-austrjackiego trybunału administracyjnego i dawno-austrjackiego trybunału państwa.

W b. Galicji sądownictwo administracyjne przeszło z początku na osobny Senat Sądu Najwyższego w Warszawie. Obecnie zaś, jak wiemy, od chwili wejścia w życie ustawy z 3 sierpnia, dla całego państwa polskiego zaprowadzono już jeden N. T. A. Z chwilą zaprowadzenia w Polsce trybunału administracyjnego ustała już działalność sądu apelacyjnego w Poznaniu, któremu t. j. jednemu z jego senatów, przekazano kompetencje berlińskiego trybunału administracyjnego (jednakże w b. dzielnicy pruskiej niższe instancje sądowo-administracyjne egzystują dalej, aż do zaprowadzenia w całej Polsce niższych instancyj sądowo-administracyjnych).

Powiedzieliśmy wyżej, że naogół biorąc, sądownictwo administracyjne w państwach sukcesyjnych oparło się na staro-austrjackiej ustawie o trybunale administracyjnym. Powiedzieliśmy także, że ta staro-austrjacka ustawa była wzorem i dla polskiej ustawy, nie jest przeto koniecznem, abyśmy wchodzili w szczegóły, powiemy tylko najogólniej, że tak polski. jak austrjacki system polega na t. zw. *contentieux ex post*, t. j. że skargę przed trybunał administracyjny można wnieść dopiero wtedy, gdy orzeczenie, względnie zarządzenie władzy administracyjnej, zapadło w ostatniej instancji. Tak austrjacki, jak polski, system polega na tem, że trybunał administracyjny albo odrzuca skargę albo kasuje zaskarżone orzeczenie. Jeżeli orzeczenie zostało skasowane, wówczas ta kasacja działa jakgdyby *causa superveniens,* t. zn. władza administracyjna musi wydać nowe rozporządzenie, przyczem trzymać się będzie wywodów trybunału administracyjnego. (Jak tę kwestję wyzyskamy przy oświetleniu stosunku administracji do sądownictwa, a więc przy oświatleniu podziału władz, tak samo wyzyskamy i postanowienie, że trybunał administracyjny orzeka tylko na dostarczonym

materjale). To są punkty wspólne systemowi austrjackiemu i polskiemu. Różnica jest ta: austrjacki system daje ochronę sądowo-administracyjną tylko w razie naruszenia podmiotowego prawa publicznego, a polski także wtedy, gdy na kogoś nałożono nieprawnie obowiązek.

Mówiliśmy już wyżej, że w b. Austrji oprócz trybunału administracyjnego wykonywał sądownictwo administracyjne do pewnego stopnia trybunał państwa, *Reichsgericht*. Unormowany on był ustawą zasadniczą z 27 grudnia 1867 r., L. 143 Dz. U. P. »o ustanowieniu trybunału państwa« i ustawą organizacyjną z 18 lutego 1869 r., L. 43 Dz. U. P. Przejdziemy kompetencje tego trybunału państwa, przedstawimy, na kogo ta kompetencja przeszła w Rzeczypospolitej Austrjackiej i w Czechosłowacji, a potem zbadamy, kto w Polsce, wedle obecnie obowiązującego ustawodawstwa, tę kompetencję wykonywa, gdy, jak wiemy w Polsce podobnego Trybunału niema.

Do kompetencji b. austrjackiego trybunału państwa należały:

1) rozstrzyganie konfliktów kompetencyjnych między sądami i władzami administracyjnemi, dalej konfliktów kompetencyjnych pomiędzy sejmami i wydziałami krajowemi z jednej strony a ministerstwami z drugiej, wreszcie konfliktów kompetencyjnych między sejmami, względnie wydziałami krajowemi, różnych krajów. Ta działalność trybunału państwa rozdzieloną została w Czechosłowacji w następujący sposób: *a)* konflikty kompetencyjne między sądami a władzami administracyjnemi, podobnie jak konflikt między N. T. A. a zwyczajnemi sądami, rozstrzyga senat mieszany, złożony z trzech członków Najwyższego Sądu i z trzech członków N. T. A. pod przewodnictwem prezesa, mianowanego przez rząd na 3 lata. *b)* Spory kompetencyjne między reprezentantami krajów a między ministerstwami, tudzież spory między reprezentacjami poszczególnych krajów, rozstrzyga N. T. A., jednakowoż, wobec zamierzonego zniesiesienia krajów razem z ich organami, postanowienie to utraci praktyczne znaczenie.

W Rzeczypospolitej Austrjackiej przeszedł zakres działania trybunału państwa na nowo utworzony trybunał konstytucyjny, *Verfassungsgerichtshof*. Do zakresu działania tego trybunału konstytucyjnego, należy cała kompetencja b. trybunału państwa, a nadto objął on sprawy b. trybunału stanu, t. j. rozstrzyga skargi przeciwko ministrowi Prócz tego objął trybunał konstytucyjny bardzo ważną agendę rewidowania, czy ustawy zgromadzenia krajowego są konstytucyjne. Gdy Rzeczpospolita Austrjacka przemieniła się w państwo związkowe, wówczas konstytucja związkowa rozszerzyła działalność tego trybunału konstytucyjnego na ewizję konstytucyjności także i rozporządzeń, wydawanych przez rządy związkowe i krajowe. Oczywiście badanie konstytucyjności ustaw, tu-

dzież rozstrzyganie skarg przeciwko ministrom rozszerzone zostało na całe państwo związkowe.

Jeszcze jedna jest rzecz charakterystyczna, a mianowicie, że ten trybunał konstytucyjny wykonywa także sądownictwo wyborcze.

Jakżeż się w Polsce ma z temi sprawami? Konfliktów między władzami a sądami administracyjnemi obecnie nikt nie rozstrzyga — dopiero bowiem w przyszłości utworzonym będzie stosownie do art. 86 Konstytucji osobny, tylko dla rozstrzygania tych konfliktów przeznaczony, nowy Trybunał kompetencyjny. Inne konfikty, które w dawnej Austrji rozstrzygał b. trybunał państwa, nie mają w Polsce znaczenia. Polska bowiem nie posiada takich osobowości prawno-publicznych i autonomicznych, jakiemi były w b. Austrji poszczególne królestwa i kraje. Pod tym względem sprawa się będzie miała w Polsce tak, jak w Czechosłowacji, gdy ta rzeczpospolita zniesie u siebie także kraje i ich reprezentacje.

Kwestja konfliktu między sądami a władzami administracyjnemi nie jest kwestją administracji, ale kwestją utrzymania podziału władz.

2. Do kompetencji trybunału państwa dawnej Austrji należało dalej ostateczne i merytoryczne rozstrzyganie publiczno-prawnych roszczeń krajów do państwa, państwa do poszczególnego kraju, kraju do kraju, wreszcie jednostki do państwa lub kraju. Ta jurysdykcja odznaczała się tem, że mogła być także orzekaniem *a priori*, t. j. że były wypadki, gdy sprawa szła do trybunału państwa bez poprzedniego przejścia wszystkich instancyj administracyjnych. W takim przypadku nie działał trybunał państwa jako kontrolor administracji. Dodajemy wreszcie, że między trybunałem państwa a trybunałem administracyjnym mógł zajść spór kompetencyjny, który rozstrzygał wówczas senat mieszany, złożony z obydwóch trybunałów. Jakżeż dzisiaj się ma rzecz z temi sprawami w państwach sukcesyjnych? W Czechosłowacji sprawa ta przedstawia się obecnie w ten sposób, że te sprawy, które przejdą przez wszystkie instancje, dostają się do trybunału administracyjnego, zaś te, które nie nadają się do toku instancji administracyjnej, te idą do sądów zwyczajnych. W Rzeczypospolitej Austrjackiej wszystkie te sprawy idą przed trybunał konstytucyjny. Jakże jest w Polsce? Ponieważ w Polsce nie mamy takich jednostek publiczno-prawnych, jakiemi w b. Austrji były królestwa i kraje (o Śląsku mówić będziemy osobno), przeto te wszystkie sprawy są w Polsce bezprzedmiotowe. Natomiast o ile idzie o roszczenia jednostki do państwa, to sprawa idzie po przejściu instancji administracyjnej do trybunału administracyjnego, a jeżeli się nie nadaje na drogę administracyjną, to idzie przed sądy zwyczajne. W drodze interpretacji przeto rozstrzygamy tę sprawę tak,

jak ona się ma w Czechosłowacji. Podobnie przeto jak w Czechach, tak i w Polsce dotychczas znamy sądownictwo administracyjne tylko *a posteriori*, t. j. jako kontrolę administracji.

3. Do kompetencji b. austrjackiego trybunału państwa należało dalej rozstrzyganie o skargach obywateli z powodu naruszenia zagwarantowanych im przez konstytucję praw politycznych. Ponieważ skargi te dostawały się do trybunału państwa dopiero wówczas, gdy przeszły wszystkie instancje administracyjne, przeto trybunał państwa występował tutaj tylko jako szczególny sąd administracyjny. Jednakże różnica była ta, że N. T. A. kasował orzeczenie ostatniej administracyjnej instancji, a trybunał państwa orzekał tylko, czy nastąpiło naruszenie prawa politycznego, czy nie. W Czechosłowacji sprawy te przeszły na trybunał administracyjny, ale orzeczenia trybunału administracyjnego w tych kwestjach mają skutek kasatoryjny. Oprócz tego zaś, naruszenia prawa wyborczego nie idą przed trybunał administracyjny, ale przed osobny trybunał wyborczy. W Rzeczypospoliej Austrjackiej sprawy te przeszły na trybunał konstytucyjny, z tą różnicą, że orzeczenie trybunału konstytucyjnego ma również skutek kasacyjny. W Polsce musimy wszystkie te sprawy przekazać N. T. A., przyczem oczywiście orzeczenia jego mają skutek kasatoryjny. Co się tyczy naruszenia praw wyborczych, tośmy wypowiedzieli zdanie, że one należą także do N. T. A.

Z powyższego przedstawienia widać, że powszechne sądownictwo administracyjne w Polsce, Czechosłowacji, Rzeczypospolitej Austrjackiej, stoi bez wyjątku na stanowisku sądownictwa *a posteriori*, t. j. wymaga poprzedniego prawomocnego orzeczenia władz administracyjnych. Czyli, innemi słowy, sądownictwo to kasuje akt administracyjny. Mamy ciągle na oku i w pamięci, że ideałem sądownictwa administracyjnego jest kontrola objektywnego porządku prawnego, a nie tylko kontrola tych aktów administracyjnych, w których naruszono czyjeś prawo podmiotowe publiczne. Otóż o ile o to zadanie sądownictwa administracyjnego idzie, to Polska i Czechosłowacja nie spełniają go, bo stoją na stanowisku naruszenia tylko prawa podmiotowego, w Polsce jeszcze nadto nielegalnego nałożenia obowiązku. Mojem zdaniem postęp widoczny jest w konstytucji Rzeczypospolitej Austrjackiej. Tam bowiem trybunał konstytucyjny orzeka także o legalności rozporządzeń i ustaw, rozporządzeń, o ile mieszczą się, lub nie w ustawach, a ustaw, o ile przekraczają konstytucję.

Oprócz powyższych powszechnych sądów administracyjnych, istnieją w Rzeczypospolitej Austrjackiej i w państwach sukcesyjnych, niektóre specjalne sądy administracyjne. Należy do nich: sąd patentowy, dalej trybunał wyborczy *(Wahlgerichtshof)* i sąd rozstrzygający

o odszkodowanie inwalidów *(Invalidenentschädigungsgericht)*. Pierwszego jak i trzeciego nie posiadamy w Polsce. Co do spraw wyborczych zaś, to wiemy już, że wedle ordynacji wyborczej z 28 lipca 1922 r. protesty przeciwko wyborom idą do Sądu Najwyższego. Wyraziliśmy zdanie, że w myśl art. 36 ust. z d. 3 sierpnia o N. T. A. sprawy te powinny pójść obecnie do N. T. A. Co do prawa wyborczego czynnego i biernego, to wedle zacytowanej ordynacji wyborczej rozstrzyga również w razie sporu Sąd Najwyższy (art. 5 ust. 2, art. 37, art. 41 ordynacji wyborczej). I tutaj podtrzymujemy nasze zdanie, że te spory, po przejściu wskazanych w ordynacji wyborczej instancyj, powinny obecnie należeć do kompetencji N. T. A.

III. Niemcy. Sądownictwo administracyjne w Niemczech ma następujące cechy:

1. z wyjątkiem Brunszwiku, który ma tylko jeden sąd administracyjny, wszystkie inne państwa mają dwie lub trzy instancje administracyjne. We wszystkich innych państwach najwyższa instancja sądowo-administracyjna jest pod względem organizacyjnym odrębną. Natomiast co do niższych instancyj, to państwa dzielą się na dwie grupy. W jednej grupie, jak w Oldenburgu, w Anhalcie i t. d. te niższe instancje sądowo-administracyjne są odrębnemi instancjami, w drugiej grupie zaś niższemi instancjami są urzędy administracyjne, fungujące jako sądy administracyjne i używające wówczas specjalnego postępowania, t. zw. spornego postępowania administracyjnego, *(Verwaltungsstreitverfahren)* W szczególności w Prusiech zadanie sądownictwa administracyjnego w niższych instancjach spełniają kolegja z tak zwanych urzędników honorowych, *(Ehrenbeamten)* pod przewodnictwem właściwego urzędnika państwowego. Są to tak zwane wydziały obwodowe i wydziały powiatowe, *Kreis- und Bezirksausschüsse*. W b. dzielnicy pruskiej zatrzymała ustawa z 3 sierpnia te dwie niższe instancje sądowo-administracyjne aż do zaprowadzenia niższych instancyj sądowo-administracyjnych na podstawie naszej własnej ustawy. Z powyższego widzimy, że obecnie Polska różni się od Niemiec, bo ma tylko najwyższą instancję, jednak Konstytucja nasza przewiduje niższe instancje, a pozostaje otwartą kwestja, ile tych niższych instancyj będzie, tudzież czy organizacyjnie będą one odrębnemi instytucjami, czy też będzie tak jak np. w Prusiech, gdzie, jakeśmy powiedzieli, urzędy administracyjne występują jako sądy, a tylko używają innego postępowania, t. zw. spornego postępowania administracyjnego, i decydują kolegjalnie, przyczem w skład tych kolegjów wchodzą niezawodowi urzędnicy, t. zw. urzędnicy honorowi. Jeżeli sądownictwo administracyjne ma kilka instancyj, to wówczas ustawy muszą rozstrzygnąć, jakie sprawy idą tylko przed N. T. A. po wyczerpaniu instancyj administracyjnych, a które sprawy nie potrzebują wyczer-

pywać wszystkich instancyj administracyjnych, by dostać się do sądu administracyjnego, oczywiście niższej instancji, skąd, w drodze odwołania lub rewizji, przechodzą do wyższych instancyj sądowo-administracyjnych. Może być przepis, kombinujący te dwie drogi. Np. w Prusiech policyjne zarządzenia (mówimy tylko o policyjnych) mogą być w dwojaki sposób zaczepione. Albo przechodzi się tok instancyj administracyjnych i kończy się na skardze przed najwyższą instancją sądowo-administracyjną, ale też odrazu po pierwszem zarządzeniu policyjnem wnosi się sprawę przed sąd administracyjny niższej instancji.

2. Niemieckie sądownictwo administracyjne jest z reguły sądownictwem *a posteriori*, t. j., tak jak w Polsce, powołane jest do następczej kontroli. Wyjątkowo tylko mamy do czynienia z sądownictwem administracyjnem *a priori*, czyli t. zw. pierwotnemi sprawami spornemi administracyjnemi (*Ursprüngliche Verwaltungsstreitsachen*), np. wedle ustaw kilku państw niemieckich może być koncesja przemysłowa odebraną tylko na podstawie orzeczenia sądowo-administracyjnego.

3. Niemieckie sądownictwo administracyjne wyjątkowo tylko trzyma się zasady klauzuli generalnej. Z reguły natomiast panuje w ustawodawstwie w tym względzie metoda enumeracyjna. W Prusiech częściowa klauzula generalna istnieje co do spraw policyjnych i podatkowych. Zresztą wszędzie istnieje metoda enumeracyjna. Każda nowa ustawa administracyjna musi zawierać postanowienie, czy wynikające z niej sprawy nadają się do sądu administracyjnego, czy nie. Jak widzimy. w tym względzie sądownictwo administracyjne niemieckie różni się od polskiego, jak i austrjackiego.

4. Podobnie jak dwa już przez nas poznane sądownictwa, uważa także i niemiecki sąd administracyjny za swoje główne zadanie obronę publicznych praw podmiotowych obywateli. Nieznacznie tylko toruje sobie drogę zasada, że sąd administracyjny powołanym jest także do obrony objektywnego porządku prawnego. Znajduje to swój wyraz w takich np. objawach, jak dopuszczenie w pewnych przypadkach skargi popularnej np. zwinięcie lub przełożenie drogi publicznej może być zaskarżone przez każdego obywatela. Ten sam charakter skargi popularnej mają protesty przeciwko spisowi wyborców, przeciwko rezultatowi wyboru, może je bowiem wnieść każdy obywatel. Niemieckie ustawodawstwo ma jednak silny środek do rozszerzenia sądownictwa administracyjnego na ochronę objektywnego porządku prawnego. Tym środkiem jest metoda enumeracyjna. Każda ustawa administracyjna bowiem może pozytywnie przekazać pewne sporne sprawy sądownictwu administracyjnemu, nie troszcząc się o to, czy w niej idzie o naruszenie prawa podmiotowego, czy nie.

Zasadniczo w niemieckiem sądownictwie administracyjnem idzie

tak jak w poprzednio już przez nas przedstawionych sądownictwach, o kasację. Wyjątek stanowią oczywiście przypadki orzecznictwa sądowo-administracyjnego *a priori*, czyli t. zw. pierwotne sprawy sporne administracyjne (*Ursprüngliche Verwaltungsstreitsachen*). Drugim wnioskiem, który się tu nasuwa, jest, że przed sądownictwo administracyjne niedopuszczalne są skargi ustalające, (*Feststellungsklagen*), a to samo stwierdzić winniśmy także w konsekwencji i w polskiem sądownictwie administracyjnem.

IV. Francja. Instytucja sądownictwa administracyjnego we Francji jest najbogatszą. Przedstawia ona jedyne studjum rozwoju tych instytucyj. Z Francji przeszła do innych państw, które ją przyjęły w mniej lub więcej wyrobionym już stanie, natomiast we Francji widzimy wszystkie ślady poszczególnych faz rozwoju. Razem składają się one na bardzo skomplikowany, ale mimo to oryginalny, właściwy narodowi francuskiemu i jego umysłowi gmach. Francuzów charakteryzuje z jednej strony wielka praktyczność, a z drugiej niesłychana jasność. Stawiają zawsze jasno doskonale określoną formułę, ale gdy względy praktyczne każą ją porzucić, nie poświęcają życia dla tej formuły, ale formę dla życia, dążąc natychmiast do stworzenia nowej, byle równie jasnej i niewątpliwej. Może nigdzie nie mamy tak dobrej sposobności do stwierdzenia tych cech umysłu francuskiego, jak właśnie w dziedzinie sądownictwa administracyjnego.

Rewolucja francuska postawiła zasadę odłączenia egzekutywy od wymiaru sprawiedliwości. Zasadę starano się obwarować karami kryminalnemi, zakazując z jednej strony sędziemu wpływać na egzekutywę, z drugiej strony urzędom administracyjnym na wymiar sprawiedliwości. Uczyniono to z tej przyczyny, iż doświadczenie wykazało, że sądy są konserwatywne i że wpływają tamująco na reformy. Przez separację przeto władzy starano się zabezpieczyć wolności zdobyte przez rewolucję, upatrując w wybieralnych urzędnikach administracyjnych propagatorów i obrońców tych wolności. Jednak przekonano się, że jest wprost odwrotnie. Urzędnicy administracyjni przestali być wybieranymi i stawali się narzędziem w rękach rządu. Z drugiej zaś strony sędziowie poczuli się sługami ustawy. I oto podniesiona przez nas wyżej cecha Francuzów: praktyczność, triumfuje nad formułą o separacji władz. Dzięki temu powstają dla rozstrzygania sporów administracyjnych sądy, ale — właśnie znowu ze względów praktycznych — sądy dostosowane do właściwości, do odrębności sporów administracyjnych, powstają sądy administracyjne. Gdy to się już stało, to jest gdy spory administracyjne poddano sądom, jakkolwiek innym, bo sądom administracyjnym, to właśnie z tego powodu powstała nowa kwestja, które to spory należą przed jedne, a które przed inne sądy, wedle jakich kryterjów przydzielić na-

leży spór do sądu administracyjnego, względnie do sądów zwyczajnych. Na rozwoju tej kwestji możemy znowu stwierdzić owe dwie prymordjalne cechy umysłu francuskiego, t. j. praktyczność i jasność. Jakże się bowiem ta kwestja w biegu czasu przedstawia? Do dziś dnia możemy odróżnić trzy okresy, a sprawa jeszcze dotąd nieskończona. W pierwszym okresie do sądownictwa administracyjnego należą tak zwane akty administracyjne, t. j. spory wynikające z aktów administracyjnych: do sądów zwyczajnych zaś spory wynikające z tak zwanych *actes de gestion*, aktów pracy. Przez akt administracyjny rozumiano w pierwszym okresie takie działanie urzędu administracyjnego, którego osoba prywatna nie może przedsięwziąć, natomiast przez *actes de gestion* rozumiano takie działania urzędów administracyjnych, które może wykonać osoba prywatna, czyli przez akty administracyjne rozumiano *actes de puissance publique*, albo *actes d'autorité*, przez akta zaś *de gestion* rozumiano wszelkie inne działanie, niewypływające z tego źródła władzy publicznej, a więc będące poprostu pracą. Wnet jednak przekonano się, że także i te akta pracy, *actes de gestion*, trzeba zreglementować, a gdy to uczyniono, to oczywiście okazało się, że przy sporach wynikających stąd trzeba te regulaminy znać. Do tego nie nadawał się sędzia zwyczajny, wykształcony na kodeksach i cywilnym i karnym. Porzucono więc późniejszą formułę i przerzucono się do innej.

Od orzeczenia rady stanu z 4 lutego 1903 r., do sądownictwa administracyjnego należą spory, będące w związku z zadaniami publicznemi *services publiques*, a natomiast wszystkie inne do sądów zwyczajnych. Jednakże to rzucenie się w objęcia nowej formuły nie było zupełne, bo spory wynikające z umów, chociaż te umowy tyczyły się zadań publicznych, *services publiques*, pozostawiono sądom zwyczajnym.

Dopiero od 4 marca 1910 r. rada stanu także i te spory, t. j. spory wynikające z umów odnoszących się do *services publiques*, przekazuje sądownictwu administracyjnemu. Tej tendencji nie można jednak uznać za ustaloną.

Na powyższym wywodzie możemy stwierdzić skutki tych dwóch cech umysłu francuskiego, o których mówiliśmy, ale i zarazem trzecią cechą prawa francuskiego: wpływ sądów najwyższych na prawo francuskie i jego rozwój, jego przekształcanie się. W żadnem państwie wpływ sądownictwa nie jest tak silnym. Przyznanie jednak sądom takiego wpływu jest możliwe tylko w krajach, gdzie ogólna kultura jest wysoka i gdzie społeczeństwo ma wyrobione poczucie prawne. Gdzieindziej wpływ taki nie jest wolny od poważnych wątpliwości.

Przed dalszą charakterystyką, poznajmy organizację sądownictwa administracyjnego we Francji.

Na czele sądownictwa stoi rada państwa *Conseil d'état*. Rada państwa funkcjonuje w podwójnym charakterze: raz jako rada administracyjna, i ta w tem miejscu nas nie obchodzi: powtóre jako najwyższy trybunał administracyjny.

a) O Radzie państwa jako radzie administracyjnej powiemy tylko krótko, jakie ma do spełnienia zadanie. Rada państwa jako rada administracyjna jest organem administracji centralnej, umieszczonym przy prezydencie rzeczypospolitej i przy ministrach, aby ich oświecać swojemi opinjami. W tym charakterze Rada państwa wypracowuje projekty ustaw, wedle żądania rządu i wypracowuje, jakbyśmy to powiedzieli, rozporządzenia wykonawcze do już uchwalonych ustaw. Rada państwa wydaje także opinje o legalności lub celowości zarządzeń itp., które ma rząd przedsięwziąć. Wogóle możemy powiedzieć, że wpływ Rady państwa jako rady administracyjnej objawia się we wszystkich ważnych aktach życia publicznego i administracji narodu. Rada państwa nie ma własnej *auctoritas*, bo wydaje tylko opinje. Mimo to jednak powaga tej rady sprawia, iż rząd prawie zawsze idzie za jej opinją.

b) Rada państwa jako trybunał administracyjny przechodziła różne koleje; także i w tym charakterze nie miała ona własnej *auctoritas* a wydawała tylko opinje, na podstawie których minister orzekał. Była to tak zwana *justice retenue*. Dopiero od ustawy z 24 maja 1872 r. *conseil d'état* otrzymuje własną *auctoritas*, nie wydaje już opinji, ale orzeczenia *arrêts*. Ważnem jest dla nas, abyśmy poznali zasadniczą myśl, na której opiera się francuskie sądownictwo administracyjne. Otóż wedle art. 9 ustawy z 3 maja 1872 r. Rada państwa powołaną jest do suwerennego rozstrzygania o rekursach w spornych sprawach administracyjnych i o żądaniach unieważnienia z powodu nadużycia władzy *(excès de pouvoir)*, sformułowanych przeciwko aktom różnych władz administracyjnych.

Rada państwa jako trybunał administracyjny przechodziła co do swej organizacji różne koleje. Przedstawimy aktualny stan, i to bardzo pobieżnie. Jako trybunał administracyjny funkcjonuje Rada państwa w dwóch postaciach: *a)* w sekcjach i *b)* w zgromadzeniu rady stanu, które się nazywa *l'assemblée du conseil d'état statuant au contentieux* (zgromadzenie Rady państwa stanowiące w sprawach spornych). Wedle obecnej organizacji istnieją dwie sekcje: *(la section contentieuse* (sekcja procesowa albo sporna), mająca trzy podsekcje, które tylko przygotowują sprawy mające być osądzone przez sekcje lub przez zgromadzenie: *la section spéciale du contentieux* (sekcja specjalna procesowa), mająca również trzy podsekcje. Otóż co do tej sekcji specjalnej, to należy podnieść, że przedewszystkiem ma takie prawa, jak podsekcje, a wszy-

stkie razem orzekają definitywnie w sporach wyborczych i w sporach podatków bezpośrednich.

Zgromadzenie Rady państwa, orzekające o sporach, obejmuje członków sekcji procesowej i ośmiu radców państwa, wybranych z pośród sekcyj Rady państwa jako organu administracyjnego.

Wiemy już, czem się zajmuje sekcja specjalna procesowa. Reszta spraw spornych administracyjnych idzie albo do sekcji procesowej (*section du contentieux*, albo do zgromadzenia. Jakże między nie rozdziela się kompetencja? Rekursy z powodu nadużycia władzy idą do zgromadzenia, jednak przedtem muszą być zbadane przez sekcję. Te rekursy idą *ipso jure* do zgromadzenia. Co do innych spraw, to regulamin z 31 maja 1910 r. rozdziela je między sekcje a zgromadzenia. Zaznaczyć jednak musimy, że każda sprawa może być na żądanie komisarza rządowego, lub Rady państwa, odesłaną ze sekcji lub podsekcji do zgromadzenia.

Rada państwa, o której dotychczas mówiliśmy, jest najwyższą instancją sądowo-administracyjną. Niższą instancją sądowo-administracyjną jest rada prefekturalna (*conseil de prefecture*). Rada prefekturalna ma, podobnie jak Rada państwa, dwa charaktery. Z jednej strony jest ona organem administracyjnym przy prefekcie, z drugiej zaś strony w tym samym składzie funkcjonuje jako sąd administracyjny niższej instancji. Radzie prefekturalnej przewodniczy prezydent nominowany, a z nominacji także pochodzi trzech radców. Komisarzem rządowym jest sekretarz generalny prefektury.

Rada prefektury kompetentną jest tylko w tych sprawach, które przekazane jej są wyraźnym przepisem ustawowym. Orzeka ona w pierwszej instancji, a apelacja od jej orzeczenia idzie do Rady Państwa. Z pośród spraw, które ustawami jej są przekazane, wymieniamy sprawy podatków bezpośrednich, sprawy robót publicznych, spory wynikające ze sprzedaży domenjalnych, spory wyborcze do rad okręgowych, do rad municypalnych. Największą ilość spraw stanowią sprawy podatków bezpośrednich.

Ta organizacja niższo-sądowo-administracyjna jest przedmiotem krytyki we Francji. W ostatnich czasach wyłonił się też projekt reformy, polegający na tem przedewszystkiem, że ilość tych niższych sądów administracyjnych ma być zmniejszoną przez utworzenie tak zwanych regjonów. Wówczas na terytorjum kilku departamentów, złączonych razem, zostałby utworzonym regjonalny sąd administracyjny. Reforma poszłaby także w kierunku powiększenia kompetencji niższych instancyj sądowo-administracyjnych, coby odciążyło znacznie Radę państwa.

Obraz organizacji sądownictwa administracyjnego we Francji, któ-

ryśmy wyżej dali, wykazuje, że Rada państwa *(conseil d'état)* orzeka albo w pierwszej, a zarazem w ostatniej instancji, w sprawach, które są tylko jej przekazane, albo też orzeka jako sąd apelacyjny w sprawach, które w pierwszej instancji rozstrzyga rada prefekturalna. Jakie jeszcze zadanie sądowo-administracyjne ma Rada państwa, zobaczymy później.

Na podstawie wyłuszczonych w poprzednich ustępach niniejszej pracy, wiadomości zaczerpniętych z ustaw i z jurysprudencji francuskiej, możemy wyrozumieć ścieranie się prądów, którego widownią jest francuskie sądownictwo administracyjne. Dwa są mianowicie główne prądy. Jeden dąży do tego, aby spory sądowo-administracyjne ograniczyć do sporów o unieważnienie *(contentieux de l'annulation)*, drugi zaś prąd pragnie wykształcić spory sądowo-administracyjne, w którychby, oprócz unieważnienia, sąd administracyjny orzekał także i merytorycznie, a więc gdzie mógłby zaskarżone orzeczenia administracyjne zmodyfikować, zreformować, orzec o wynagrodzeniu szkody. Ten drugi rodzaj sporów nazywa się *contentieux de la pleine jurisdiction.* W tym stanie rzeczy zapytać się musimy przedewszystkiem, które to sprawy nadają się do *contentieux de l'annulation*, a które sprawy nadają się do *contentieux de la pleine jurisdiction* (spór pełnej jurysdykcji). W tym jednak właśnie punkcie najważniejszym zachodzi kontrowersja i w praktyce i w teorji. Wyżej przedstawiliśmy stan rzeczy w praktyce Rady państwa. Praktyka ta przyjmuje, że, jeśli przedmiotem sporu jest akt administracyjny, to mamy do czynienia z *contentieux de l'annulation*, jeżeli spór wynika z tak zwanego *acte de gestion*, który my tłumaczymy »akt pracy«, to w takim razie mamy do czynienia z *contentieux de la pleine jurisdiction.* Czemże jest więc akt administracyjny, a czem akt pracy? Wyżej w naszym obrazie praktyki Rady państwa powiedzieliśmy, że ostatnia przez akt administracyjny rozumie akt nakazu *(commandement)* wydany przez urząd administracyjny jako władzę. Przez akt pracy zaś rozumie takie zarządzenie lub orzeczenie urzędu administracyjnego, które mogłaby wydać lub uskutecznić także osoba prywatna. Nauka francuska podnosi zarzuty przeciwko temu odróżnieniu. Najwybitniejszą teorję postawił Hauriou. Wedle niego do *contentieux de l'annulation* należą te spory, w których idzie o unieważnienie aktu administracyjnego, t. j. nadającego się do egzekucji, ale jeszcze nie wykonanego, natomiast do *contentieux de la pleine jurisdiction* należą spory wynikające ze zarządzeń już dokonanych, będących ogniwami jakiejś operacji administracyjnej. Te właśnie zarządzenia nazywa Hauriou *gestion.* Takie zarządzenia wynikają np. z dostaw dla państwa, ze sprzedaży państwowej, z robót publicznych i t. p. W tych wszystkich zarządzeniach mieścić się może źródło poszkodowania jednostki, np. urzędnik oddalony, zdaniem swojem, nieprawnie ze służby komunalnej

skarży o wynagrodzenie szkody; dotknięty jakiemś zarządzeniem administracyjnem obywatel skarży z tytułu odpowiedzialności państwa o szkodę i t. d. Otóż te wszystkie spory, wynikające z tej *gestion*, pragnie Hauriou oddać sądownictwu administracyjnemu do rozpoznania jako *contentieux de la pleine jurisdiction*. Ze zdaniem prof. Hauriou solidaryzuje się jeszcze p. Moreau, natomiast wszyscy inni prawnicy oświadczają się za tem, że te spory wynikające z owej *gestion* należą do sądów zwyczajnych. W rezultacie zdaniem tej ogromnej większości prawników francuskich, spory sądowo-administracyjne ograniczyłyby się tylko do *contentieux de l'annullation*, a natomiast *contentieux de la pleine jurisdiction* byłyby skazane na zamarcie. Hauriou powstaje właśnie przeciwko temu twierdząc, iż spory wynikające z operacji administracyjnej należy oddać sądownictwu administracyjnemu i w tym kierunku je wykształcić i rozwinąć. Powołuje się przytem Hauriou na analogję handlu. Jak sprawy handlowe wywalczyły sobie swój osobny kodeks osobne sądy, tak też, zdaniem jego, i sprawy administracyjne nadają się do tego, aby były rozstrzygane przez jury odpowiednio do tego przygotowane. Wszystkie sprawy, które tu wchodzą w grę, są zreglementowane, a znajomość dotyczących regulaminów nie jest łatwą i nie można jej wymagać od sędziego zwyczajnego, który obciążony jest kodeksem cywilnym, karnym i wszystkiemi bardzo licznemi, uzupełniającemi ustawami. Stąd potrzeba specjalizacji. Hauriou uzasadnia ją jeszcze tem, że rozwój życia socjalnego nowożytnych społeczeństw idzie właśnie w kierunku zwiększającym działalność administracji państwowej. Siłą rzeczy rozwój taki wywalczy sobie swoje własne instytucje.

Wyżej przedstawiony przez nas stan praktyki Rady państwa nie pokrywa się z poglądem Hauriou, ale wynika z niego niezaprzeczenie, że praktyka idzie w kierunku przydzielenia sądom administracyjnym sporów wynikających z operacyj administracyjnych. Stanęła ta praktyka na przydzielaniu sporów wynikających z umów sądowo-administracyjnych. Nie jest to wszystko, bo *contentieux de la pleine jurisdiction* może wyniknąć nietylko z umowy, — ale nie da się zaprzeczyć, że jest to krok na korzyść teorji p. Hauriou. Nie można powiedzieć, żeby cała ta kontrowersja była we Francji już rozstrzygnięta, w każdym razie jednak sądownictwo administracyjne francuskie różni się od sądów innych państw tem, że oprócz spraw tylko o unieważnienie, zna w mniejszym lub większym zakresie sprawy, w których sądownictwo administracyjne orzeka merytorycznie. Zachodzi pytanie, czy takie rozszerzenie sądownictwa administracyjnego jest pożądanem u nas. Przedewszystkiem powinniśmy zaznaczyć, że Konstytucja nasza w art. 73 przesądza sprawę, bo ze słów jej: »dla badania legalności aktów admi-

nistracyjnych i t. d.« wynika, że do sądownictwa administracyjnego należą tylko spory o unieważnienie aktów administracyjnych. Gdyby jednak tak nie było, gdyby Konstytucja została w tym punkcie zmienioną, to dzisiaj, w obecnym stanie naszego ustawodawstwa administracyjnego i w obecnym stanie liczebności i wykształcenia personalu urzędniczego, tak sędziowskiego jak i administracyjnego, trudnoby było oświadczyć się za teorją p. Hauriou.

W każdym razie notujemy nową myśl, nowy kierunek, który dla rozwoju sądownictwa administracyjnego przynosi praktyka i nauka francuska. Jak wszędzie tak i w tej kwestji, przyczyny, dla której ta kwestja powstała, są głębsze. Idzie tu w gruncie rzeczy o problem wolności ekonomicznej. Jeżeli będziemy zdania, że przyszłość rozwinie się w kierunku ścieśniającym wolność ekonomiczną, to niewątpliwie kierunek reprezentowany przez p. Hauriou będzie święcił triumfy. Jeżeli natomiast będziemy zdania, że po wszystkich eksperymentach etatystycznych i socjalizujących, życie ekonomiczne pójdzie drogą wolności ekonomicznej, to wówczas i państwo w swoich interesach ekonomicznych będzie tem pewniej chciało być traktowane tak, jak każda jednostka prywatna, czyli że teorja p. Hauriou nie miałaby widoków powodzenia. Jest rzeczą charakterystyczną, że taka właśnie teorja, jakiej wyznawcą jest p. Hauriou, powstała w państwie tak centralistycznem jak Francja. Jednak i tutaj, jakeśmy wspomnieli, przychyla się do niej raczej praktyka, aniżeli nauka.

Z powyższego przedstawienia widać, że spór pełnej jurysdykcji jest charakterystyczną cechą sądownictwa administracyjnego francuskiego. Wiemy już, że orzeczenie, które w takim sporze zapada, nie ogranicza się tylko do unieważnienia zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia władzy administracyjnej, ale że sądy administracyjne rozstrzygają merytorycznie sprawę, bądźto reformując zaatakowaną decyzję, bądźto skazując pozwaną stronę na zapłatę czyto sumy dłużnej, czy wynagrodzenia szkody. Głównem polem, na którem spór pełnej jurysdykcji się zjawia, jest odpowiedzialność pieniężna administracji, wskutek czego też rekurs pełnej jurysdykcji zwraca się przeciwko administracyjnej osobie prawniczej. W tem tkwi różnica od rekursu unieważnienia. Ten ostatni ma za podmiot kwestję objektywną, mianowicie kwestję błędu w akcie administracyjnym. Natomiast rekurs w sporze pełnej jurysdykcji ma za podstawę kwestję subjektywną, odnoszącą się do prawa podmiotowego strony, która ten rekurs wnosi. Jeżeli rekurs pełnej jurysdykcji idzie do Rady Państwa jako I-ej instancji, to wymaganem jest uzyskanie pierwej orzeczenia władzy administracyjnej. Dopiero, gdy władza administracyjna wyda niekorzystne orzeczenie, lub też dopiero po upływie czterech miesięcy od reklamacji

pokrzywdzonego można wnieść rekurs do trybunału stanu. Jeżeli spór pełnej jurysdykcji I-ej instancji należy do Rady prefekturalnej, to niepotrzeba poprzedniego orzeczenia urzędu lub władzy administracyjnej.

Przypatrzmy się innym jeszcze cechom sądownictwa administracyjnego francuskiego, nieznanym sądownictwu administracyjnemu innych państw. Cechami temi są: kontrola nie tylko legalności administracji, ale, powiedzielibyśmy, nawet moralności administracji; dalej ochrona nie tylko prawa podmiotowego obywatela, ale nawet jego interesu; wreszcie pojęcie legalności, rozszerzone z ustaw na rozporządzenia. Określmy krótko te trzy cechy a wówczas razem z dopiero co omówioną cechą, tyczącą się rozwoju pełnej jurysdykcji, uzyskamy zupełny obraz bogatego, ciągle wykształcającego się, francuskiego sądownictwa administracyjnego.

Gdzież się objawia ta cecha, którąśmy nazwali kontrolą moralności administracyjnej? Rekurs, który dąży do unieważnienia zarządzenia administracyjnego lub orzeczenia administracyjnego, nazywa się rekursem z powodu nadużycia władzy *(recours pour excès de pouvoir)*. Wnieść go można z następujących powodów: z powodu niekompetencji władzy administracyjnej, która wydała zaatakowane zarządzenie lub orzeczenie, z powodu wad w formie zaatakowanego orzeczenia, z powodu tak zwanego *détournement de pouvoir*, z powodu naruszenia prawa przedmiotowego, wreszcie z powodu naruszenia prawa podmiotowego.

Cóż to jest to *détournement de pouvoir?* Jeżeli organ administracyjny wydaje akty administracyjne, będąc do tego kompetentnym i zachowując przepisaną formę, ale jeżeli władzy swej używa w celu lub też kieruje się motywami innemi jak te, dla których władza została mu powierzoną (to jest nie motywami, które są motywami dobrej administracji, które przeto są sprzeczne z moralnością administracyjną) wówczas mamy do czynienia z tem, co Francuzi nazywają *détournement de pouvoir*, a na co jeszcze niestety nie mamy odpowiedniego polskiego wyrażenia. Słusznie mówi cytowany już przez nas niejednokrotnie Hauriou, że tutaj przekracza się punkt widzenia ścisłej legalności i że *recours pour excès de pouvoir* staje się niejako sankcją moralności prawniczej. Rada Państwa przyjmie tylko wówczas *détournement de pouvoir*, jeżeli jest to skrzywienie władzy, udowodnione dokumentami lub też przyznaniem administracji. Kilka przykładów z praktyki francuskiego sądownictwa administracyjnego może wyjaśnić bliżej, o co tu idzie. Mer komuny zakazuje sprowadzać do miasta mięsa dla wszystkich rzeźników, z wyjątkiem rzeźni miejskiej. Mer zakazuje stawać na drodze publicznej wszystkim wozom, z wyjątkiem jednego przedsiębiorcy. Mer zakazuje tylko jednemu towarzy-

stwu muzycznemu wychodzić na drogę publiczną, a wszystkim innym pozwala. Tak samo mamy do czynienia ze skrzywieniem władzy, jeżeli motywy, na których opiera się orzeczenie władzy administracyjnej, są kłamliwe.

Ważną dalszą cechą sądownictwa administracyjnego jest to, że chroni ono nietylko prawo podmiotowe jednostki, ale także i prosty interes obywatela. Jak dalece Rada państwa idzie w tym kierunku, widzimy z kilku orzeczeń, w których Rada państwa posunęła się do unieważnienia orzeczenia władzy administracyjnej, z powodu naruszenia interesu wyłącznie moralnego.

Wreszcie nielegalnością powodującą unieważnienie jest nietylko niestosowanie się do ustaw, ale także do rozporządzeń i regulaminu. Rada państwa unieważniła naprzykład orzeczenie wydziału medycznego, ponieważ wydział nie trzymał się regulaminu, który sam wydał.

Taką jest charakterystyka francuskiego sądownictwa administracyjnego. Widzieliśmy, w jakich punktach ono wybiega poza sądownictwo administracyjne innych państw. Narazie idzie nam tylko o wykazanie różnic, później dopiero skorzystamy z całego tego materjału, aby zbudować teorję sądownictwa administracyjnego.

D) Wzajemny stosunek administracji, sądownictwa administracyjnego i sądów zwyczajnych.

Określić należy następujące trzy stosunki: Po pierwsze, stosunek administracji do wymiaru sprawiedliwości, wykonywanego przez sądy zwyczajne. Po drugie, stosunek administracji do sądownictwa administracyjnego. Po trzecie, stosunek sądownictwa administracyjnego do sądownictwa zwyczajnego.

Ad. 1. Administracja jest działalnością państwa, obejmującą wszystkie dziedziny, z wyjątkiem ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości. Natomiast wymiar sprawiedliwości jest pewną częścią ogólnej działalności państwa, a mianowicie jest kontrolą wykonywaną przez państwo nad działalnością obywateli.

Ad. 2. Administracja jest działalnością państwa w wyżej oznaczonym zakresie, sądownictwo administracyjne zaś jest kontrolą tej administracji, wykonywaną przez osobne sądy, nazywające się wskutek tego sądami administracyjnemi.

Ad. 3. Tak sądy administracyjne jak i sądy zwyczajne wykonywują kontrolę, ale sądownictwo administracyjne kontroluje działalność organów administracyjnych, natomiast sądy zwyczajne kontrolują działalność jednostek.

W powyższem rozgraniczeniu należy zająć stanowisko wobec pod-

stawowej kwestji. Jak z powyższego wywodu widać, odróżniamy działalność państwa od działalności jednostek. Należy przeto rozstrzygnąć pytanie, czy jest jakie kryterjum, wedle którego byśmy mogli zgóry powiedzieć, że pewna czynność, pewien stosunek, należy do zakresu działania państwa, względnie do zakresu działalności jednostki. Naszem zdaniem należy zrzec się wynalezienia takiego kryterjum. O tem, czy coś należy do zakresu działalności państwa, czy do zakresu działalności jednostki, rozstrzyga tylko prawo przedmiotowe. Zwłaszcza w dzisiejszych czasach linja demarkacyjna pomiędzy działalnością państwa a działalnością jednostki jest chwiejną. Przesuwa się w krótkich odstępach czasu na prawo lub na lewo. Ścierają się dwa prądy. Z jednej strony socjalizujący i etatyzujący, z drugiej zaś strony prąd liberalny Wojna i pierwsze lata powojenne wzmogły bardzo pierwszy z tych prądów. Ale doświadczenia nie zapewniły mu triumfu, przeciwnie, wszędzie dojrzeć można odbudowę liberalizmu. Tem bardziej przeto gdy poglądy są tak chwiejne i zmienne, beznadziejne byłyby usiłowania nauki, by wynaleźć jakieś kryterjum stałe. Pogląd nasz uzasadniamy jeszcze tą głębszą przyczyna, że za Tönniesem[1]) skłonni jesteśmy odróżnić wspólnotę *(Gemeinschaft)* od społeczeństwa *(Gesellschaft)*. Pierwsza jest związkiem naturalnym (rodzina, szczep, naród), drugie jest związkiem dowolnym, sztucznym (spółka, państwo). Kto ten pogląd uznaje za trafny, ten oczywiście w konsekwencji nie będzie się dziwił owym zmianom, które zachodzą w rozgraniczeniu działalności państwa od działalności jednostki.

Ujęliśmy nasz pogląd z punktu widzenia »działalności«. Moglibyśmy za punkt wyjścia wziąć »stosunki« i powiedzieć, że administracja ma do czynienia ze stosunkami, w których państwo odgrywa rolę itd. Jeżeli jednak wybraliśmy za punkt wyjścia działalność, to dlatego, że sądziliśmy, iż to lepiej unaocznia, uzmysławia, uplastycznia kwestję. Z tego samego powodu przyjęliśmy fikcję, że państwo jest osobą. Oczywiście rozbiór logiczny wykazałby ujemne strony tego kryterjum »działalności«. Nam jednak szło tylko o uczynienie kwestji, którą się zajmujemy, widzialną *(anschaulich)*. W związku z całym powyższym poglądem, wynika założenie — a raczej powyższy pogląd wynika z założenia naszego, że różnica między prawem publicznem a prawem prywatnem jest następująca: Prawo prywatne jest ogółem norm. regulujących działalność jednostek, kontrolowaną przez państwo (przez organy zwane sądami zwyczajnemi). Prawo publiczne zaś jest ogółem norm regulujących działalność państwa (t. j. organów administracyjnych), kontrolowana

[1]) Tönnies: *Gemeinschaft und Gesellschaft* (Leipzig 1887).

przez obywateli (zapomocą całego szeregu urządzeń, których szczytem jest sądownictwo administracyjne).

Powyższe określenia wypróbujemy na jakiejkowiek teorji, obecnie używanej. Weźmy ostatnią Herrnritta z jego godnej polecenia książki *Grundlehren des Verwaltungsrechtes!* W § 11 mówiącym o właściwości urzędów administracyjnych, tak rzecz przedstawia: Urzędy administracyjne są właściwe we wszystkich sprawach prawnych, z wyjątkiem tych, które należą do zakresu działania sądów zwyczajnych. Zakres działania sądów zwyczajnych rozciąga się na sprawy prawne cywilne i częściowo na sprawy sądowo-karne. Wszystkie inne sprawy karne należą do zakresu działania władz administracyjnych. Wedle prawa objektywnego, prawo publiczne obejmuje wszystkie te normy, które odnoszą się do jednostek, jako członków związków organicznych, obdarzonych władzą publiczną. Prawo publiczne określa prawa i obowiązki jednostek wyłącznie ze względu na to przynależenie jednostek do owych związków. Wreszcie prawo publiczne obejmuje te normy, które regulują stosunki tych organicznych związków jako takich (to, co nazywamy stosunkami, ma nazwę u Herrnritta *Beziehung*). Natomiast prawo prywatne reguluje stosunki jednostek i stosunki związków. Herrnritt podkreśla, że nie charakter normy prawnej określonym jest przez stosunek prawny przez nią uregulowany, ale przeciwnie, że norma prawna regulująca jakiś stosunek czyni go publiczno prawnym lub prywatno-prawnym. Powołując się na art. I ustawy wprowadzającej austrjacką procedurę cywilną, powiada Herrnritt, że te stosunki życiowe, które są uregulowane wedle zasad prawa cywilnego, należą do zakresu działania sądów zwyczajnych, natomiast do zakresu działania urzędów administracyjnych należą te stosunki prawne, które mają być ocenione wedle zasad prawa publicznego. O przynależności przeto jakiegoś stosunku przed sądy lub przed urzędy administracyjne, decyduje prawo przedmiotowe. Charakterystyczną jest następująca uwaga Herrnritta: »Granice między prawem prywatnem a prawem publicznem nie są silnie przeprowadzone. Stosunek życiowy ma rozmaite strony *(Beziehungen)*, które sprawiają, że może być częściowo przez prawo prywatne, częściowo przez prawo publiczne uregulowany«. Wreszcie powiada Herrnrit »zamiar ustawodawczy uregulowania jakiegoś stosunku według prawa publicznego lub prywatnego nie zawsze jest jasny«. Z tego powodu, — kończy Herrnritt, — sprawa właściwości winna być w takich przypadkach uregulowana wedle wewnętrznego związku poszczególnych postanowień i wedle tendencji uregulowania«.

Tyle Herrnritt. Pogląd jego nasuwa następujące uwagi. Po 1-sze rozróżnienie, czy jakaś sprawa należy do sądu zwyczajnego, czy do sądu administracyjnego, czy do urzędu administracyjnego, czyni Herrn-

ritt zależnem od tego, czy dany stosunek uregulowany jest przez prawo publiczne czy prawo prywatne. My natomiast rozróżnienia nie szukamy w różności stosunków, ale w różności działalności, i powiadamy, że działalność jednostek reguluje prawo prywatne, a działalność państwa reguluje prawo publiczne. Otóż zaznaczamy, że pojęcie działalności nie może być rozłożone na stosunki, bo także i pojęcie stosunku, o ile mówimy o stosunku państwa do kogoś lub czegoś, możliwem jest wówczas, jeżeli państwo personifikujemy. I pojęcie działalności i pojęcie stosunku są tylko obrazami, które nam pomagają uczynić państwo i jego funkcje widzialnemi. Wybraliśmy pojęcie działalności ze względu na to, że za jego pomocą rozwiązujemy zarazem sprawę podziału prawa na publiczne i prywatne w sposób, zdaje nam, się plastyczniejszy, aniżeli za pomocą pojęcia stosunków. Po 2-gie teorja Herrnritta ma jako założenie znajomość tego, co jest prawem prywatnem a tego, co jest prawem publicznem. Herrnritt podaje też określenia tych dwu rodzai praw. Jednakowoż nie wydaje mi się to określenie wolnem od zarzutu, że jest *petitio principii*. Herrnritt bowiem powiada, że prawem publicznem jest, gdy jednostka występuje w charakterze członka publicznego związku, ale właśnie o to idzie, aby określić, kiedy to jednostka w takim właśnie charakterze członka związku publicznego występuje. Jeżeli dalej mówimy, że to się dzieje we wszystkich sprawach, które nie są sprawami cywilnemi, to wydaje mi się, że kręcimy się w kółko. Dlatego prostszą wydaje mi się definicja, a raczej łatwiej pomaga w orjentacji obraz, którego użyłem, a który zasadza się na tem: Jeżeli podmiotem działającym jest państwo, to sprawa jest unormowaną przez prawo publiczne, a jeżeli podmiotem działającym jest jednostka, to sprawa jest unormowaną przez prawo obywatelskie. I jedna i druga działalność musi być kontrolowaną. W pierwszym przypadku kontrolę wykonywa sąd administracyjny, w drugim przypadku sąd zwyczajny. Herrnritt sam przestrzega, że granice między prawem publicznem a prywatnem są trudne do przeprowadzenia. Należy też mojem zdaniem właśnie dlatego zdecydować się na jakieś stanowcze kryterjum. Jeżeli jednostka zawiera z drugą jednostką umowę, jeżeli wykonywa swoje prawo własności, jeżeli daje drugiej jednostce coś w zastaw, to nikt niema wątpliwości, że ta działalność jednostek regulowana jest przez prawo prywatne. Ale jeżeli naprzykład do umowy, którą zawiera pracodawca z robotnikiem, miesza się państwo, żądając pewnych opłat na ubezpieczenie, nakładając pewne ograniczenia, których wykonania przestrzega samo pilnie, jeżeli państwo eksproprjuje własność jednostek i t. d., to znowu niema wątpliwości, wedle naszej definicji, że tutaj mamy do czynienia z prawem publicznem, że te wszystkie sprawy należą do urzędów administracyjnych.

Rozpatrzmy sprawy, które, o ile jednostka w nich jest działającą, należą do prawa prywatnego, ale które mogą być zdziałane przez państwo. Naprzykład jeżeli jednostka zawiera z drugą jednostką umowę dzierżawy, albo umowę dostawy, to sprawa ta jest unormowaną przez prawo prywatne, i co do tego niema żadnych wątpliwości. Cóż jednak, jeżeli kontrakt dzierżawy zawiera państwo, jeżeli kontrakt dostawy zawiera państwo? Wedle naszej teorji, ponieważ działającą stroną w takich umowach jest państwo, sprawa należy do urzędów administracyjnych, spory zaś z nich wynikające do sądów administracyjnych, chyba że prawo objektywne wyraźnie postanawia, że w takich właśnie sprawach państwo ma być uważane za jednostkę, i że te sprawy, chociaż tam działającą stroną jest państwo, należą do sądów zwyczajnych. Jakże się rzecz ma w pozytywnych ustawodawstwach? Widzieliśmy, że we Francji zaczyna przeważać kierunek, iż te sprawy należą do sądów administracyjnych, i że na tej właśnie podstawie rozwija się tam *contentieux de pleine jurisdiction.* Natomiast wedle ustawodawstwa austrjackiego, które obowiązuje dotąd w b. Galicji, w szczególności według §§ 2-go, 29-go, K. c. głowa państwa, państwo i gminy są zrównane w tych sprawach z jednostkami, wskutek czego też jest prostą konsekwencją tej zasady, jeżeli dekret nadworny z 9 grudnia 1819 L. 1638 zbioru ustaw sądowych postanawia, że kontrakty między urzędami a jednostkami o sprzedaż, dzierżawę lub dostawę nie mogą być zawierane w ten sposób, żeby zawierały zrzeczenie się zwyczajnej drogi prawa. Podobnie jak w Austrji, jest w Niemczech, (patrz § 4 ust. wprowadczej do procedury cywilnej niemieckiej).

Posłuchajmy, jak tę rzecz przedstawiają prawnicy francuscy. Dla przykładu weźmiemy podręcznik prawa administracyjnego p. Feliksa Moreau. Wychodzi on z założenia separacji władz, t. j. zasady, że trybunały, że sądy zwyczajne nie powinny się mieszać do administracji i że administratorowie nie powinni się mieszać do wymiaru sprawiedliwości, wykonywanego przez sądy zwyczajne. Objaśniwszy to założenie, mówi dalej: »to założenie, t. j. separacja władz, nie stosuje się do aktów osoby prywatnej, ponieważ władza publiczna tam nie działa. W tych sprawach przeto kompetentne są sądy zwyczajne. Nie stosuje się to założenie do tych aktów administracyjnych natury sądowej, które wydają prefekci jako sędziowie na podstawie wyraźnego postanowienia kodeksu karnego«. Taką jest zasada głoszona przez p. Moreau, zupełnie zgodna z tem stanowiskiem, które my zajmujemy. I wedle nas bowiem urzędy administracyjne są tam kompetentne, gdzie działającym czynnikiem jest państwo: natomiast gdzie działają jednostki, tam mamy do czynienia z prawem prywatnem i z sądami zwyczajnemi. Oczywiście mogą zachodzić wyjątki, ale muszą one

być wyraźnie w ustawie przewidziane. Np. eksproprjacje przeprowadza wedle prawa francuskiego władza administracyjna. Tak samo wedle prawa austrjackiego, ale wedle jednego i drugiego na podstawie specjalnych wyraźnych postanowień ustawy powołane są wyjątkowo sądy zwyczajne do pewnych działań, w szczególności do sprawdzania pewnych aktów administracyjnych.

Teorja francuska odróżnia akta realne administracyjne i akta osobiste funkcjonarjusza. Pierwsze są dziełem władzy publicznej i nie podpadają pod kompetencję sądów zwyczajnych. Drugie mają tylko pozory aktu administracyjnego, a są dziełem jednostki, która się tylko kryje pod funkcjonarjuszem i która używa swoich atrybucyj na korzyść swoich namiętności i swojego interesu indywidualnego. W rezultacie — powiada p. Moreau — jurysdykcja francuska odróżnia między *culpa levis* a *culpa lata*. Akty administracyjne dokonane z *culpa levis* zachowują charakter administracyjny i podpadają pod kompetencję władzy administracyjnej. Natomiast akta popełnione z *culpa lata* nie nabierają charakteru administracyjnego i mogą podpadać pod sądy zwyczajne.

Tem odróżnieniem nie zajmiemy się obecnie, albowiem sprawa ta należy, naszem zdaniem, do kwestji ogólniejszej, a mianowicie do kwestji odpowiedzialności urzędników.

Posłuchajmy jeszcze wywodów p. Moreau, które wszystkie przemawiają za naszem stanowiskiem. I tak mówi on: »Sądy administracyjne są kompetentne dla sporów, w których władza publiczna jako taka jest interesowaną. Natomiast sądy zwyczajne są kompetentne dla procesów, w których chodzi o prawa i interesy jednostek«. W których sprawach jest interesowaną władza publiczna, a w których nie, o tem decydują poszczególne ustawy. Ogólnej ustawy niema. P. Moreau stwierdza, że dawniejsze ustawodawstwo stało na stanowisku, że wszystkie akta, w których działającym był administrator, były wykluczone z pod kompetencji sądów zwyczajnych, późniejsze teksty przyjmują wyjątki, i to w jedną i drugą stronę. Jednak (powtarzamy) są to wyjątki wymagające wyraźnego postanowienia ustawowego. Wreszcie w kwestji, które sprawy należą do urzędów administracyjnych, a które do sądów administracyjnych, to ponieważ we Francji mamy kilka instancji sądowo-administracyjnych, przeto, o ile idzie o unieważnienie przez *conseil d'état*, każdy akt administracyjny (wyjątki płyną z natury rzeczy, jako to: akty dyplomatyczne, akty polityczne, rządowe i t. d.) może być anulowany, co się zaś tyczy spraw podpadających pod niższe instancje administracyjne, to muszą one być wyraźnie niższej inatancji przydzielone przez ustawę.

Cóż jednak się dzieje, jeżeli między sądem zwyczajnym a wła-

dzą administracyjną powstaje konflikt. Może on być dwojakiego rodzaju: pozytywny, jeżeli tak sąd zwyczajny jak i władza administracyjna uważają się kompetentne. Może być jednak konflikt także negatywny, gdy ani władza administracyjna ani sąd nie uważają się za kompetentne. Ustawodawstwa w rozmaity sposób rozstrzygały te konflikty. Wedle prawa austrjackiego istniał, jakeśmy to już mówili, dla tej kwestji trybunał państwa, we Francji istnieje *tribunal des conflits.* W Polsce Konstytucja w art. 86 zapowiedziała stworzenie osobną ustawą Trybunału Kompetencyjnego do rozstrzygania tych sporów. Ustawa taka nie została jeszcze przez sejm uchwalona, ale 11 grudnia 1922 r. rząd przesłał do laski marszałkowskiej projekt ustawy o Trybunale Kompetencyjnym. Ten projekt weźmiemy za podstawę przedstawienia materji o sporach kompetencyjnych.

Trybunał Kompetencyjny ma się składać z pierwszego i drugiego prezesa, tudzież z 14 członków, mianowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów. Prezesi będą mianowani z pośród członków Sądu Najwyższego i N. T. A., ale zawsze w ten sposób, żeby osoby równocześnie piastujące te urzędy nie były mianonowane z tego samego sądu. Członkowie Trybunału Kompetencyjnego mianowicie będą a) w liczbie 4-ech z pośród sędziów Sądu Najwyższego, b) w liczbie 4-ech z pośród N. T. A., c) w liczbie 6-ciu z pośród profesorów prawa lub innych osób, odznaczających się znajomością prawa, które jednak nie piastują urzędu ani w sądownictwie, ani w administracji.

Kandydatów z grona osób wymienionych pod a) i b) przedstawia ogólne zebranie Sądu Najwyższego, względnie N. T. A. Nominacja następuje na lat sześć, ale może być powtórzoną. Przepisy rozdziału IV Konstytucji stosują się odpowiednio do prezesów i członków Trybunału Kompetencyjnego. Trybunał Kompetencyjny rozstrzyga w składzie 7-miu członków, po dwóch z każdej grupy, i przewodniczącego. W takim składzie odbywa się ustna rozprawa. Inne kwestje odbywają się w składzie 5-ciu, t. j. w skład wchodzi przewodniczący i po dwóch z grupy a) i b). Projekt przewiduje jednak także i pełny skład Trybunału. Dzieje się to wówczas, jeżeli zwyczajny skład przekaże sprawę pełnemu Trybunałowi. Pełny skład wynosi 10-ciu z przewodniczącym, ale w tych dziesięciu musi być co najmniej trzech z grupy c).

Ustawa o Trybunale Kompetencyjnym musi rozwiązać przedewszystkiem dwie kwestje. Po pierwsze, kiedy można dopuścić do sporu kompetencyjnego, a po drugie, komu należy przyznać inicjatywę do wszczęcia takiego sporu kompetencyjnego.

Ad 1. W tym względzie mogą istnieć dwie teorje. Jedna dopuszcza spór kompetencyjny, chociaż sprawa już została prawomocnie

rozstrzygniętą. Druga teorja powiada, że prawomocności orzeczeń wzruszać nie wolno. Projekt staje na stanowisku drugiej teorji, idąc w tem za Francją, Prusami i Austrją. Nasuwają się tu jednak następujące spostrzeżenia. Co się ma stać, jeżeli sporu kompetencyjnego nie wytoczono, a w jednej i tej samej sprawie zapadły dwa orzeczenia, tak władzy administracyjnej jak i sądowej. Wówczas ma zastosowanie art. 29, który opiewa: »jeżeli sporu o właściwość nie wytoczono w myśl niniejszej ustawy, rozstrzygające jest orzeczenie sądu. Wszelako przepis ten nie stosuje się wówczas, gdy N. T. A. zatwierdził orzeczenie władzy administracyjnej, zanim sąd w sprawie orzekł prawomocnie«. Wedle projektu przeto obowiązywać ma orzeczenie sądowe i to *ipso jure*, a więc nie potrzeba unieważnienia orzeczenia administracyjnego. To ostatnie uważa się poprostu za niebyłe. Od tej reguły jest jednak jeden wyjątek. Gdyby mianowicie w jednej i tej samej sprawie istniało orzeczenie sądu i orzeczenie władzy administracyjnej, zatwierdzone orzeczeniem N. T. A., wówczas miarodajnem będzie bądź orzeczenie N. T. A., bądź orzeczenie sądu zwyczajnego, zależnie od tego, gdzie sprawa została pierwej prawomocnie ukończoną.

Projekt poszedł za wzorem francuskim, oczywiście z tego powodu iż wychodził z założenia, że obalanie wyroków prawomocnych naraża na szwank pewność obrotu prawnego.

Co do wyjątku, dotyczącego wypadku, w którym istnieje orzeczenie sądowe i orzeczenie władzy administracyjnej, zatwierdzone przez N. T. A., to projekt dlatego go przyjął, że uważał N. T. A. za sąd; dopóki więc kolizja istniała między wyrokiem sądowym a orzeczeniem urzędu administracyjnego, to pierwszeństwo przyznano wyrokowi sądowemu, ale gdy orzeczenie administracyjne zostało zatwierdzone przez N. T. A., to rodzi się wówczas kolizja między dwoma orzeczeniami sądowemi, i tutaj decyduje już tylko *prioritas* czasowa.

Ad 2. Bardzo trudną i sporną kwestję, komu przyznać inicjatywę do wszczęcia sporu kompetencyjnego, rozstrzygamy z tekstem projektu w ręku, aby przy interpretacji nie popaść w najdrobniejsze nawet odchylenie. Do sporu kompetencyjnego pozytywnego odnoszą się artykuły 11—15 projektu. Art. 11 opiewa: »władza administracyjna, dowiedziawszy się w jakikolwiek sposób, że w sprawach należących, według jej zdania, do orzecznictwa administracyjnego, toczy się postępowanie sądowe, zawiadamia o tem swą władzę przełożoną i wstrzymuje postępowanie administracyjne, o ile ono się toczy. Sąd zawiadomi władzę administracyjną, ilekroć uzna swoją właściwość w sprawie, w której władza administracyjna już orzekła, lub w której prowadzi postępowanie administracyjne«. Art. 12 opiewa: »jeśli władza administracyjna drugiej instancji jest zdania, że sprawa wytoczona

w sądzie należy do właściwości władzy administracyjnej, zawiadomi o tem sąd, w którym sprawa się toczy, przytaczając uzasadnienie swego poglądu«. Art. 13 opiewa: »Po otrzymaniu zapowiedzenia sporu (art. 12), sąd, jeżeli nie uznaje właściwości władzy administracyjnej, przerwie postępowanie sądowe oraz egzekucyjne. Nie wyklucza to jednak zabezpieczenia dowodów, zabezpieczenia skargi powodowej, tymczasowych zarządzeń, tudzież egzekucji zabezpieczającej. Zapowiedzenie sporu (art. 12) ma skutek prawny, jedynie wówczas, gdy je przesłano sądowi, zanim orzeczenie sądowe stało się prawomocne«. Art. 14 opiewa: »Naczelna władza administracyjna może w ciagu dwóch miesięcy po zawiadomieniu zgłosić zapowiedziany spór o właściwość na ręce sądu, w którym sprawa się toczy. O ile w terminie tym sporu nie wytoczono, sąd podejmie przerwane postępowanie (art. 13) na nowo z urzędu«. Art. 15 opiewa: »W razie zgłoszenia sporu o właściwość (art. 14) sąd przedstawi akta sprawy do Trybunału Kompetencyjnego wraz z uzasadnioną decyzją«.

Tyle projekt w materji, którą się obecnie mamy zająć.

Konflikty mogą zajść:

a) między urzędem administracyjnym a sądem administracyjnym,

b) między sądem administracyjnym a sądem zwyczajnym,

c) między urzędem administracyjnym a sądem zwyczajnym.

Ad a). Tego konfliktu projekt nie rozstrzygnął, t. j. rozstrzyganie takich konfliktów nie należy do kompetencji projektowanego Trybunału Kompetencyjnego. W Polsce i w Austrji konflikt taki miejsca mieć nie może, ale we Francji i w Polsce, gdy będą zaprowadzone sądy administracyjne niższej instancji, trzeba będzie pomyśleć o rozstrzyganiu takich konfliktów.

Ad b) i c). Projekt w art. 1 określa kompetencję Trybunału Kompetencyjnego w ten sposób, że przekazuje mu spory o właściwość między sądami a władzami administracyjnemi. Jednak art. 28 projektu postanawia: »Przepisy niniejszej ustawy stosują się również w wypadku, gdy władza administracyjna (art. 12 i 14) jest zdania, że sprawa należy do właściwości sądu administracyjnego. Sąd administracyjny wstrzyma postępowanie, skoro stwierdzi, że w tej samej sprawie toczy się postępowanie sądowe«. Z tego ostatniego artykułu widać, że projekt traktuje narówni konflikt między sądami administracyjnemi a sądami zwyczajnemi, i konflikty między sądami administracyjnemi a sądami zwyczajnemi. Z tego powodu kombinacje wyżej pod b) i c) przytoczone zlewają się ze sobą.

Jeżeli zachodzi konflikt między władzą, względnie sądem administracyjnym, a sądem zwyczajnym, to zdawałoby się, że w kwestji, kto ma inicjatywę do wniesienia sporu kompetencyjnego, powinna pano-

wać wzajemność, t. zn. że inicjatywa ta służyć winna organowi administracyjnemu, gdy dowie się o wtargnięciu sądu w jego dziedzinę, a władza administracyjna nie chce ustąpić. Tymczasem z zacytowanych wyżej artykułów 11—15 widać, że o tem, czy spór kompetencyjny ma być wniesiony przed Trybunał Kompetencyjny, decyduje tylko władza administracyjna. Sąd, jeśli się dowie, że władza administracyjna wtargnęła w jego dziedzinę, może wedle ustępu 2 art. 11, zawiadomić tylko o tem władzę administracyjną, składając przez to w jej ręce dalszy los całej tej sprawy. Dalsze zaś losy tej sprawy są następujące: a) władza administracyjna, która się dowiedziała o tem, że w jej dziedzinę wkroczył sąd, zawiadamia o tem swą władzę przełożoną i wstrzymuje swoje postępowanie, t. j. wstrzymuje postępowawanie administracyjne. To samo czyni władza administracyjna, t. j. zawiadamia swoją władzę przełożoną, iż sąd rości sobie pretensje do załatwienia sprawy, którą zajmuje się władza administracyjna. b) Władza administracyjna drugiej instancji decyduje, czy sprawa zakwestjonowana należy do władzy administracyjnej, czy nie. Jeżeli władza administracyjna drugiej instancji jest zdania, że sprawa wytoczona w sądzie należy do kompetencji administracyjnej, to zapowiada spór, t. j. zawiadamia o tem sąd, w którym się sprawa toczy. To zapowiedzenie pociąga za sobą skutki określone w art. 13. Po zapowiedzeniu, zgłasza zapowiedziany spór naczelna władza administracyjna, ale nie czyni tego wprost w Trybunale Kompetencyjnym, ale na ręce sądu, w którym sprawa się toczy. Dopiero sąd przedstawia akta Trybunałowi Kompetencyjnemu. Naczelna władza administracyjna dlatego nie wnosi sporów wprost w Trybunale Kompetencyjnym, ale w sądzie, aby umożliwić temu sądowi dołączenie do aktów jego decyzji. Do zgłoszenia sporu wyznaczonym jest termin dwumiesięczny.

Mówiliśmy dotychczas o pozytywnym sporze kompetencyjnym. O negatywnym sporze kompetencyjnym znajdujemy w projekcie w art. 16 następujące postanowienie: »jeżeli tak sąd, jak i władza administracyjna prawomocnie uznały się za niewłaściwe do orzekania w sprawie, wówczas osoba interesowana może uczynić wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość. Wniosek musi być podpisany przez adwokata. W tym wypadku tak sąd, jak i władza administracyjna przedstawiają Trybunałowi Kompetencyjnemu, na jego wezwanie, akta dotyczące sprawy«. W razie przeto negatywnego sporu kompetencyjnego, inicjatywa do wniesienia skargi służy stronie interesowanej.

E) Konkluzje.

Dwie cechy charakteryzują sądownictwo administracyjne w sposób wyłączający pomyłkę. Po pierwsze:. sądownictwo administracyjne

jest kontrolą działalności państwa i tem różni się od wymiaru sprawiedliwości, który z tego punktu widzenia przedstawia się nam jako kontrola działalności jednostek. Po drugie: kontrolę wykonywa jednostka nad państwem i tem różni się znowu sądownictwo administracyjne od wymiaru sprawiedliwości, gdzie kontrolę wykonywa państwo nad jednostką. Przy sądownictwie administracyjnem przeto idzie o to, ażeby w tej kontroli, którą ono jest, zapewnić jednostce współdziałanie, podczas gdy naodwrót, przy wymiarze sprawiedliwości państwo dostaje pewną rolę w dziedzinie, która zostawioną jest zupełnie jednostce. Jeżeli przeto będziemy uważać wszelką działalność, która nie jest ustawodawczą i nie jest wymiarem sprawiedliwości, za administrację, to w tej administracji wyróżnimy część, która wtedy tylko przychodzi do skutku, jeżeli w niej współdziała jednostka. Ta część właśnie nazywa się sądownictwem administracyjnem. Idzie tylko o to, ażeby określić, jakie to współdziałanie jednostki nadaje działalności administracyjnej charakter sądownictwa administracyjnego. Otóż proste dostarczanie informacyj nie wystarcza. Wymagamy takiego współdziałania, w którym strona ma takie stanowisko, jakie ma ona w procesie cywilnym. Jakie jest to stanowisko, wymieniliśmy wyżej.

Tyle chcemy uważać za istotę sądownictwa administracyjnego, jeżeli staniemy na gruncie wszystkich ustawodawstw kontynentu europejskiego. Inne cechy, jak widzieliśmy nie są istotne. I tak:

a) nie jest istotnem, aby sądy administracyjne były oddzielone od urzędów administracyjnych (Prusy), nie jest istotnem, aby były kollegjalne (Prusy), nie jest istotnem, aby były obsadzone przez sędziów (Prusy), nie jest istotne, aby w skład sądu wchodził koniecznie element obywatelski (polski N. T. A., austrjacki N. T. A.), nie jest wreszcie istotnem, aby członkowie sądu mieli konstytucyjne prerogatywy sędziów (Francja).

b) Widzieliśmy także, że niejednolitem jest ustawodawstwo w kwestji, czy sądy administracyjne badają legalność tylko tych aktów administracyjnych, które naruszają prawo podmiotowe jednostki, czy też także tych aktów, które naruszają prosty interes jednostki, czy wykluczonem jest sądownictwo administracyjne, gdy akt administracyjny przyszedł do skutku na podstawie swobodnego uznania, czy wreszcie sądy administracyjne mają prawo badać legalność także rozporządzeń rządowych, zawierających ogólne normy. Widzieliśmy, że we Francji chronionym jest także prosty interes jednostki, a rozciągłość ochrony idzie szczególnie daleko w tak zw. *détournement de pouvoir*. W Prusiech, w pewnych przypadkach, orzeka sąd administracyjny o legalności także takich aktów, ktore przyszły do skutku na podstawie swobodnego uznania. Wreszcie najdalej poszła Rzeczpospolita Austrjacka.

Stworzony tam bowiem trybunał konstytucyjny orzeka także o legalności rozporządzeń zawierających normy ogólne. Jest to jedyny przypadek w historji nowożytnej konstytucji, jak to stwierdza Kelsen, znakomity uczony i prawnik, w swojem wydaniu konstytucji austrjackiej, przypadek o daleko sięgającem prawno-politycznem znaczeniu. Niech wolno będzie nam zaznaczyć, że ten wzór jest godnym naśladownictwa.

c) Widzieliśmy wreszcie, że niema jednolitości w ustawodawstwie także w tej kwestji, czy sądownictwo administracyjne działa tylko *a posteriori* (Polska, Austrja), czy też działa także *a priori* (Prusy, rady prefekturalne we Francji). Niema także zgody odnośnie do tego, czy orzeczenie sądu administracyjnego ogranicza się tylko do unieważnienia zaskarżonego orzeczenia, czy też rozstrzyga także merytorycznie sprawę. We Francji *contentieux de pleine jurisdiction*, a więc te spory, w których *conseil d'état* orzeka merytorycznie, zdobywają sobie coraz więcej terenu, a tak samo najnowsza ustawa austrjacka o trybunale administracyjnym daje mu moc merytorycznego rozstrzygania spraw.

Sądownictwo administracyjne ma pierwszorzędne znaczenie, przykład Francji jest tego dowodem. Francja zawdzięcza Radzie państwa, że ma prawo administracyjne. Z jednej strony Rada państwa czuwała, aby istniejące prawo było wykonywane, z drugiej strony ona to rozwijała to prawo i nadawała mu kierunek i ogarniała coraz to nowe dziedziny. W Polsce może to drugie zadanie zastrzeżone jest późniejszej przyszłości, ale spełnienie pierwszego uważamy za warunek istnienia państwa; możemy tak śmiało powiedzieć, jeżeli przejmiemy się prawdą niezbitą, że niema państwa bez prawa, że państwo, jak to powiedział wyżej cytowany Kelsen, jest jednością prawa. Szczególnie w Polsce, gdzie wskutek tego, że ludność we wszystkich byłych zaborach była w ciągłej defenzywie przeciwko państwom i ich rządom, nie mogło się wyrobić poczucie prawa. Tymczasem Konstytucja z 17 marca, jak to autorowie jej stwierdzają, daje ludności wszystko to, co jest najbardziej postępowe. Daje jej najgłębiej idący demokratyczny ustrój. Z tych dwóch premis, t. j. z niewyrobionego poczucia prawnego i demokracji możliwie najdalej idącej, musi się zrodzić obawa, że administracja może pójść w kierunku stronniczym, a więc zboczyć z drogi legalności. Dlatego to wydaje nam się, że w obecnem stadjum naszego rozwoju politycznego państwowego powinniśmy protegować sądownictwo administracyjne, nawet kosztem innych właściwości administracji, naprzykład szybkości w załatwianiu spraw.

4. Prof. Jaworski Władysław Leopold: Akt administracyjny.

Przystępujemy do określenia konstrukcji pomocniczej, odgrywającej poważną rolę w teorji prawa administracyjnego. Jest to konstrukcja t. zw. aktu administracyjnego. W Konstytucji z 17 marca znajdujemy także konstrukcję tak zwanego aktu rządowego. Dla uniknięcia przeto wszelkich nieporozumień, musimy zastanowić się nad obiema konstrukcjami. Przedstawimy przedewszystkiem stan tej sprawy w polskiem ustawodawstwie, a poten dopiero zwrócimy się do rozważań teoretycznych. Mówić będziemy w pierwszej linji o akcie administracyjnym. Pojęcie aktu administracyjnego użyte jest w art. 73 Konstytucji z 17 marca. Artykuł ten opiewa: »Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej, powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, i t. d.«. Wydana na podstawie tego regulaminu ustawa z 3 sierpnia 1922 o N. T. A. porzuca już to pojęcie aktu administracyjnego, a wprowadza zamiast niego określenie »zarządzenia i orzeczenia, wchodzącego w zakres administracji tak rządowej jak i samorządu«. Artykuł 1. bowiem tej ustawy opiewa: »Dla orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji tak rządowej jak i samorządowej, tworzy się N. T. A.«. Do wydobycia z tych postanowień jakiegoś określenia aktu administracyjnego posłużyć nam może jeszcze jako materjał art. 3. powyższej ustawy z 3 sierpnia 1922 r.: dlatego go tu cytujemy: »Z pod orzecznictwa Trybunału wyłącza się: a) sprawy należące do właściwości sądów zwyczajnych lub sądów szczególnych; b) sprawy, w których władze administracyjne uprawnione są do rozstrzygania według swobodnego uznania, w granicach pozostawionych temu uznaniu; c) sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie chodzi o pogwałcenie zastrzeżonego w ustawie prawa ich obsadzania lub przedstawiania ich kandydatów; d) sprawy dotyczące reprezentacji państwa i obywateli wobec państw i władz obcych, oraz sprawy bezpośrednio z powyższemi związane; e) sprawy dotyczące działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji, z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armji; f) kary dyscyplinarne«.

Powyższy materjał pozwala nam na wysnucie następujących wniosków. Po pierwsze: przedewszystkiem nasuwa się pytanie, czy pojęcie aktu administracyjnego (art. 73 Konstytucji) jest identyczne z pojęciem »zarządzenia i orzeczenia, wchodzącego w zakres administracji«. W każdym razie zarządzenie i orzeczenie są aktami administracyjnemi, ale nie wiemy z powyższych postanowień prawnych, czy niema jeszcze jakiejś reszty, któraby podpadała pod pojęcie aktu administracyjnego, a nie była ani zarządzeniem ani orzeczeniem. Ta reszta nie podpada-

łaby pod N. T. A., aleby nas to nie dziwiło, bo ustawa z 3 sierpnia 1922 r. w art. 9. już zrestryngowała postanowienie Konstytucji, jakeśmy to powyżej wykazali. Jakkolwiek rzecz się ma, z postanowień powyższych widzimy, że akt administracyjny jest czynnością władzy administracyjnej, tak rządowej, jak samorządowej. Po drugie: jaka to czynność władzy administracyjnej podpada pod to pojęcie, które nazywamy aktem administracyjnym? Tutaj tak art. 73 Konstytucji, jak i art. 1. ustawy z 3 sierpnia są zgodne. Oba te postanowienia mówią, że to musi być czynność z zakresu administracji, tak rządowej jak i samorządowej. Przerzuca to pojęcie aktu administracyjnego na pojęcie administracji. Zgodzilibyśmy się na to chętnie, gdybyśmy mogli określić pojęcie administracji bez reszty. Tymczasem tak nie jest. Musimy pozostać przy jedynem stałem kryterjum, kto czynność wykonywa? Jeżeli czynność wykonywana jest przez władzę administracyjną, tak rządową jak i samorządową, jest to czynność administracyjna. Nie wprowadza nas w zakłopotanie, że pewne czynności władzy administracyjnej, np. kontrakt najmu, dostawy, dzierżawy, są w razie sporu rozstrzygane przez sądy zwyczajne, bo to oznacza tylko tyle, że ustawodawca wolał te sprawy poddać ustawodawstwu cywilnemu, niż ustawodawstwu administracyjnemu. Ale przecież z drugiej strony istnieje cały szereg spraw (opieka, dziennik gruntowy i t. d.), które wedle innych kryterjów należałoby uważać za administracyjne, a które przydzielone zostały sądom zwyczajnym. Co do nas, to trwać będziemy w zapatrywaniu, że akt administracyjny jest czynnością władzy, urzędu, organu administracyjnego, tak rządowego jak samorządowego. Po trzecie: ważne pytanie jest, czy każda czynność urzędu, władzy, organu administracyjnego, tak rządowego jak samorządowego, jest aktem administracyjnym, czy też musi mieć jeszcze jakąś cechę. Z powyżej zacytowanego materjału prawnego można wysnuć wniosek, że to musi być czynność tego rodzaju, żeby można zbadać jej legalność. Oznacza ona, że albo działanie, postępowanie, zachowanie się, co wszystko nazywamy czynnością, jest uregulowane przepisami prawnemi, albo że to działanie, postępowanie, zachowanie jest lub nie jest uregulowane przepisami prawnemi, ale, bez względu na to, jest tego rodzaju, że wywołuje pewien skutek prawny. Otóż ja przychylam się do tej drugiej ewentualności. Choćby czynność władzy, urzędu, organu administracyjnego, nie była uregulowana przepisami, to jednak jest aktem administracyjnym, jeśli tylko pociąga za sobą pewien skutek prawny. Stanowisko to moje jest zgodne z tem zasadniczem zapatrywaniem mojem, że przepis prawny jest określeniem pewnej sytuacji faktycznej i określeniem skutku prawnego, który ta sytuacja faktyczna powinna za sobą pociągnąć.

Powyższe trzy wnioski, któreśmy z ustawowego materjału wysnuli,

pozwalają nam określić akt administracyjny jako czynność organu administracyjnego, pociągającą za sobą pewien skutek prawny, określony w ustawie. Zdajemy sobie sprawę, że wszystkie użyte przez nas wyrazy wymagają bliższego określenia, np. czynność. Czy pod to pojęcie podpada także bierne zachowanie się? czy podpada pod nie nadużycie? »Organ« należy również bliżej wyjaśnić; np. czy funkcjonarjusz, wynajęty na podstawie kontraktu prywatno-prawnego, a spełniający czynności, mające powyższe cechy, jest także organem, czy nie? »Skutek prawny« — co przez to rozumieć? Czy to tylko egzekucja, czy także np. unieważnienie etc.? Na te bliższe określenia nie znajdujemy już bezpośredniego materjału w ustawach. Musimy sobie przeto radzić tą samą metodą, jaką sobie zwykle radzi nauka. Pozostaną nam jeszcze do określenia dwie kwestje. Ustawa z 3 sierpnia 1922 r. mówi o zarządzeniach i orzeczeniach i oczywiście uważa, że te dwa wyrazy określają coś, co się samo przez się rozumie. Mybyśmy jednak chcieli wiedzieć, co to jest to, co się przez te wyrazy samo przez się rozumie. Znowu musimy się uciec do zwykłej metody używanej przez naukę. A teraz druga kwestja. Poznaliśmy w art. 3. te wszystkie sprawy, które nie należą do kompetencji N. T. A. Otóż musimy zbadać, czy one dlatego nie należą, że nie mają cech, wymienionych w art. 1., czy też, chociaż te cechy mają, to jednak ustawodawca uważał za pożądane ze względu polityki legislacyjnej, wyjąć je z pod kompetencji N. T. A. Jasną jest rzeczą, że odpowiedź na tę ostatnią kwestję rzuci nam pewne światło na pojęcie aktu administracyjnego.

Zanim przejdziemy do teoretycznych rozważań nad tą konstrukcją pomocniczą, która nosi nazwę aktu administracyjnego, przedstawimy kwestję aktu t. zw. rządowego, a to celem uniknięcia nieporozumień, które tem łatwiej mogą wyniknąć, że w obcych prawach akt rządowy jest pewnego rodzaju aktem administracyjnym, jest pewnym poddziałem aktów administracyjnych, gdy tymczasem w polskiej Konstytucji z 17 marca jest on czemś zupełnie odrębnem.

Do sprawy aktu rządowego odnoszą się następujące przepisy: Art. 44 Konstytucji z 17 marca, który opiewa: »Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej. Prezydent Rzeczypospotitej, celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić. Takież prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze im podległe. Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu, biorą zań odpowiedzialność«.

Artykułu tego nie zrozumiemy bez art. 51, który mówi: »Za czynności urzędowe, Prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie«.

Z powyższych postanowień, w szczególności z art. 44, widzimy, że aktem rządowym nazywa Konstytucja tylko akt, wychodzący od Prezydenta Rzeczypospolitej. W tem tkwi różnica między aktem rządowym a aktem administracyjnym. Ten ostatni bowiem wychodzi od władzy, urzędu, czy też orgąnu administracyjnego. Byłoby zaś mylnem uważać szefa państwa, noszącego w Polsce tytuł Prezydenta Rzeczypospolitej, za organ tylko administracyjny. Czem jednak jest akt rządowy wedle Konstytucji? Jest to każda czynność Prezydenta Rzeczypospolitej, mająca skutki prawne. Konstytucja stawia zasadę, że Prezydent Rzeczypospolitej za swoje czynności urzędowe nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie ani cywilnie. Ta negatywna strona, wypowiedziana jest w art. 51. Gdy jednak ktoś musi za te czynności odpowiadać, przeto art. 44 w ust. 4. daje pozytywną stronę tej kwestji i stwierdza, że tę odpowiedzialność ponosi prezes ministrów i odpowiedni minister. To ponoszenie odpowiedzialności ujawnia się nazewnątrz tem, że każdy akt rządowy musi być podpisany przez Prezesa Rady Ministrów. Redakcja obydwóch zacytowanych artykułów Konstytucji nie jest bez zarzutu i nastręcza też argumenta do interpretacji różnorakiej. Przedewszystkiem art. 44 zawiera cztery postanowienia, z których każde powinno być zawarte w osobnym artykule, a nawet te artykuły powinny być w różnych miejscach Konstytucji umieszczone. Że to są postanowienia odrębne, wynika stąd, że trzecie zdanie nie odnosi się całkiem do Prezydenta Rzeczypospolitej. Druga usterka w zredagowaniu tych artykułów powstaje stąd, że art. 44 mówi o akcie rządowym, a art. 51 o czynności urzędowej. Rodzi się przeto pytanie, czy to są pojęcia odrębne, czyli czy istnieją takie czynności Prezydenta Rzeczypospolitej, które albo zupełnie nie będą podpisane przez nikogo z Rządu, albo też będą podpisane przez któregoś ministra, ale nie zarazem przez Prezesa Rady Ministrów. Czy nominacje sędziów np., o ile dokonywa je Prezydent, noszą podpis tylko ministra sprawiedliwości, czy darowanie lub złagodzenie kary przysługujące Prezydentowi wedle art. 47 ma być podpisane przez kogoś z Rządu, czy może być podpisane tylko przez ministra sprawiedliwości, czy też musi być podpisane przez prezesa Rady Ministrów i przez ministra sprawiedliwości? czy rozporządzenie wykonawcze, o ile wydaje je Prezydent Rzeczypospolitej, ma być podpisane przez niego i prezesa Rady Ministrów wraz z odpowiednimi ministrami, czy tylko przez odpowiedniego ministra, czy tylko Prezydenta Rzeczypospolitej wraz tylko z odpowiednim ministrem?

Wszystkie te wątpliwości znikają, jeżeli zajmiemy następujące stanowisko. Po pierwsze: art. 44 składa się z czterech odrębnych postanowień. Nie można więc wnioskować, że ustęp 4, mówiący o akcie rządowym, odnosi się tylko do tych czynności Prezydenta Rzeczypospolitej, o których jest mowa w ustępach pierwszym i drugim tegoż artykułu. Po drugie: każda czynność Prezydenta Rzeczypospolitej, mająca skutki prawne musi mieć formę oznaczoną w ustępie 4 art. 44, a to pod rygorem, że inaczej ta czynność nie jest ważna. Zrozumieć to można, jeżeli się przyjmie, że nie może istnieć żadna czynność Prezydenta, za którą nie byłby nikt odpowiedzialny. Gdy zaś wedle art. 51 Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie ani cywilnie, przeto tę odpowiedzialność ponosi Rząd i to właśnie wypowiada art. 44. w ust. 4. Po trzecie: zwracamy uwagę na wyraz »ważność« w ust. 4 art. 44. Oznacza on, że w tym art. jest mowa tylko o takich czynnościach, które mają skutek prawny, bo tylko o takich można powiedzieć, że są ważne. Wynikałoby z tego, że np. oświadczenia Prezydenta Rzeczypospolitej, które nie pociągają skutków prawnych, nie potrzebują podpisu prezesa Rady Ministrów i odpowiedniego ministra. Jakże się rzecz ma z ustnemi oświadczeniami? Z brzmienia art. 44 wynika, że ustęp 4 odnosi się tylko do pisemnych aktów. Ustne oświadczenia nie wchodzą wogóle w grę. Obie te kwestje są bardzo delikatne. Bardzo ciężko jest przeprowadzić granicę między oświadczeniem mającem skutki prawne a takiem, które ich nie ma; a jeszcze cięższą jest sprawa niepodciągania oświadczeń ustnych pod rygor odpowiedzialności ministrów za słowa Prezydenta. Przypominamy sławną sprawę Bülow a Wilhelm II., która skończyła się t. zw. ustawą kagańcową. Po czwarte: zajmiemy też stanowczo to stanowisko, że Prezydent Rzeczypospolitej może mieć stosunki z poszczególnymi ministrami tylko przez pośrednictwo prezesa Rady Ministrów. Naszem zdaniem niedopuszczalnym jest akt Prezydenta Rzeczypospolitej, któryby był podpisany tylko przez Prezydenta Rzeczypospolitej i odpowiedniego ministra, a nie zarazem przez prezesa gabinetu. Przypominamy powód dymisji Bismarcka. Po piąte wreszcie: zaznaczamy, że użyte w art. 51 wyrażenie »czynności urzędowe« jest szerszem, aniżeli akt rządowy. Obejmuje bowiem także i oświadczenia ustne: obejmuje i te czynności, które nie pociągają skutków prawnych.

Wykazaliśmy, jaka jest różnica wedle ustawodawstwa polskiego między aktem rządowym a aktem administracyjnym. Ten drugi wychodzi od władzy administracyjnej, gdy akt rządowy jest aktem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którego za władzę administracyjną uważać nie możemy. Obecnie wracamy do określenia pojęcia aktu administracyjnego. Dotychczas wiemy o nim tyle, ileśmy z pozytywnego

polskiego ustawodawstwa wysnuć mogli. Okazało się jednak przy tem, że w tej w ten sposób zdobytej tymczasowej definicji aktu administracyjnego prawie każdy wyraz jest nieokreślony. Zaznaczyliśmy, które to, użyte do tej definicji, wyrazy wymagają określenia. Obecnie będziemy się starali dać to określenie, przyczem oprzemy się na naszym zasadniczym poglądzie na administrację i na prawo administracyjne. Oczywiście z wywodu tego wyjdzie uzyskana dotychczas definicja aktu administracyjnego w formie zmienionej i, mamy nadzieję, doskonalszej.

Zasadnicza rzecz, którą musimy rozstrzygnąć, da się ująć z następującego punktu widzenia: czy działalność władz administracyjnych jest równorzędną z działalnością sądów zwyczajnych, czy też jest równorzędną z działalnością jednostki? Gdybyśmy przyjęli, że działalność władz administracyjnych jest równorzędną ze sądami zwyczajnymi, wtenczas akt administracyjny byłby paralelą do wyroku sądu zwyczajnego. Gdybyśmy natomiast stanęli na tem stanowisku, że działalność władz administracyjnych jest równorzędną z działalnością jednostki wówczas paralelą do aktu administracyjnego byłaby czynność jednostki, naprzykład kontrakt, oświadczenie woli i t. d. Cały nasz wywód zbudowaliśmy na zasadniczym poglądzie, że między prawem prywatnem a publicznem, do którego zaliczamy prawo administracyjne, jest ta różnica, iż prawo prywatne jest ogółem norm. regulujących działalność jednostki, którą to działalność kontroluje państwo przez sądy zwyczajne, gdy natomiast prawem publicznem jest ogół norm, regulujących działalność państwa w wykonywaniu między innemi przez władze administracyjne, którą to działalność kontroluje jednostka. W zgodzie z tem, z naciskiem podkreślamy, że kodeks cywilny napisany jest dla ludności, a nie dla sądów, — jak znowu ustawy administracyjne napisane są dla władz administracyjnych, a nie dla jednostki. Rozumiemy to oczywiście w ten sposób, że kodeks cywilny wiąże jednostkę w jej działaniu, jak z drugiej strony ustawy administracyjne wiążą władzę administracyjną w jej działaniu. Nie mamy wątpliwości przeto, gdy z tych wychodzimy przesłanek, że akt administracyjny jest równorzędnym z czynnością prawną jednostki, a nie z wyrokiem sądów zwyczajnych. Płyną z tego ważne konsekwencje, które przedstawiam, wykazując, jaka jest różnica między aktem administracyjnym a wyrokiem sądu zwyczajnego. Powiedzieliśmy, że akt administracyjny jest równorzędny z prywatnoprawną czynnością jednostki, ale oczywiście nie znaczy to, żeby to były pojęcia identyczne. Będziemy więc musieli z drugiej strony wykazać, jaka jest różnica między aktem administracyjnym a prywatnoprawną czynnością jednostki. Nim do tego przystąpimy, uczynić nam wypada kilka uwag, dla uniknięcia nieporozumienia.

Pragniemy zbudować pojęcie aktu administracyjnego. Nasuwa się pytanie, w jakim celu czynimy to, do czego nam jest to pojęcie potrzebne? Odpowiemy poprostu: życia wogóle nie jesteśmy w stanie ująć, jak tylko w ten sposób, że jego przejawom nadajemy pewien kształt, pewną formę. Cała działalność inteligentna człowieka i cały rozwój umysłowości polega na ciągłem kształtowaniu życia, na nadawaniu mu coraz to nowszych, coraz doskonalszych form. Cechująca człowieka twórczość w tem właśnie okazuje swoją żywotność. Powiadamy, że prawo normuje życie, ale czemże jest to życie? Żeby prawo mogło do niego przystąpić, żeby je mogło regulować, trzeba tym albo innym objawom tego życia nadać pewien kształt, pewną formę. I wówczas dopiero prawo ma objekt, który może uregulować. Przypatrzmy się działalności jednostki, jej życiu. Żeby prawo mogło przystapić do uregulowania tego życia, trzeba objawom tej działalności nadać pewien kształt, pewną formę. I stąd rodzi się forma czynności prawnej w szczególności, umowy, testamentu itd. itd. To formowanie życia, to jest to ujmowanie go w pewną abstrakcyjną formę, jest już dowodem wysokiej kultury naukowej. Rzymianie naprzykład byli narodem praktycznym, dlatego ich prawo dla naukowej teorji nie przedstawia w porównaniu ani części tej wartości, którą to prawo ma dla praktyki życia. Wiemy już, kiedy się zrodziło prawo administracyjne; gdy powstało jako prawo wiążące absolutnego księcia, podniosło taki sam głos, domagający się nadania działalności państwa wykonywanej przez władze administracyjne, kształtu, formy, tak jak domagała się tej formy, tego kształtu, rozwijająca się teorja prawa prywatnego. Otóż akt administracyjny jest, jeżeli na administrację i prawo administracyjne będziemy patrzyli z tego punktu widzenia, nie czem innem, jak tylko pewną formą, pewnym kształtem, przez który chcemy umysłowo objąć działalność państwa. Gdybyśmy takiego kształtu nie stworzyli, znaleźlibyśmy się na pełnem morzu działalności państwa. Aktem administracyjnym przeto są stałe punkty, około których możemy owinąć normy prawne. Ten obraz, któryśmy tutaj przytoczyli, będzie z niejednego względu płodny. Już z tego, cośmy dotyczczas powiedzieli, możemy wydobyć jedną cechę ważną dla skonstruowania pojęcia aktu administracyjnego. Jeżeli akt administracyjny jest formą, jest pewnym kształtem, który my nadajemy takim to a takim przejawom działalności państwa, wykonywanej przez władzę administracyjną, to ta forma musi być czemś skończonem, czémś ograniczonem, nie może się rozpływać we fluktach działalności państwa, wykonywanych przez władze administracyjne. Żeby użyć z pewnością niedokładnego porównania, powiedzmy: aktem administracyjnym nie może być rzeka z ciągle przypływającemi falami, ale będzie nim taka to a taka ilość wody, wydobytej z tej rzeki i odgraniczonej, będzie

nim pewna, ściśle ograniczona i nadająca się do dokładnej obserwacji część tej rzeki itp.

Druga uwaga, którą chcemy uczynić dla uniknięcia nieporozumień, tyczy się następującego punktu: Mówiliśmy, że prawo administracyjne normuje działalność państwa, wykonywaną przez władzę administracyjną. Istnieje jednak cały szereg czynności, które wykonywają władze administracyjne, a które nie podlegają prawu administracyjnemu, lecz prawu prywatnemu. Istnieje dalej cały szereg czynności, które wykonywają sądy zwyczajne, a które to czynności nie są kontrolą działalności jednostki. Czy więc ta nasza definicja, którąśmy dali o prawie prywatnem i prawie publicznem, nie jest narażona na upadek?

Do pierwszej grupy przypadków należą np. kontrakty kupna-sprzedaży, dzierżawy, dostawy itd., które zawiera państwo, a z których wynikające spory rozstrzygają sądy zwyczajne, a nie władze administracyjne. Widzieliśmy już, że we Francji istnieje tendencja oddania tych spraw władzom administracyjnym, względnie sądom administracyjnym. Jeżeli wedle ustawodawstwa austrjackiego, które w tym względzie obowiązuje na ziemiach b. zaboru austrjackiego, jest inaczej, to z tego nie wynika, żeby teorja nasza była mylna, tylko, że prawo pozytywne uznało za pożądane oddać te sprawy pod panowanie prawa prywatnego. Wiele jednak za tem przemawia, żeby pójść za przykładem Francji i także te sprawy oddać władzom administracyjnym. Do drugiej grupy należą przypadki, znane pod nazwą postępowania niespornego. A więc sprawy opieki, pewna część postępowania spadkowego, pewna część prowadzenia ksiąg gruntowych. We wszystkich tych sprawach działalność sądu zwyczajnego jest inną, jak w przypadkach sporu, a więc w przypadkach procesu. Nie wahamy się też powiedzieć, że w tych przypadkach sądy zwyczajne działają jako władze administracyjne, a przekazanie im tych spraw, zamiast przekazania ich jakiemś władzom administracyjnym, spowodowane zostało względami oportunistycznemi. W tej grupie przeto nie widzimy żadnego wyjątku od naszego wyroku. Nasuwa się nam jednak jeszcze inna kwestja. W tych państwach, w których sądownictwo administracyjne ma kilka instancyj, gdzie przeto sąd administracyjny rozstrzyga *a priori*, jak się przedstawia nasza teorja? Przypominamy, że wedle naszej teorji prawo publiczne reguluje działalność państwa, a kontrola tej działalności należy do jednostki. Stosownie do tego poglądu skonstruowaliśmy pojęcie sądownictwa administracyjnego w ten sposób, że jako istotną jego cechę uznaliśmy współdziałanie naszej jednostki, właśnie dlatego, że to jednostce przypada tutaj rola kontrolująca. Tam, gdzie sądownictwo administracyjne rozstrzyga *a posteriori*, rzecz jest jasna. Najpierw była

działalność państwa, a potem jest kontrola sądu administracyjnego. Jakże się jednak rzecz ma, jeżeli sąd administracyjny niższej instancji orzeka *a priori?* Tutaj działalność państwa składa się, zlewa się z kontrolą jednostki. Zależy to już — odpowiedzielibyśmy — od pewnej predylekcji myślenia, jak te kategorje umieścić w naszej teorji. Nie widzimy w tej kategorji wyłomu. Jak gdzieindziej w nauce, możemy sobie z tej kategorji utworzyć jakąś pośrednią grupę.

Po tych uwagach wróćmy do problemów, któreśmy wyżej zaznaczyli. Staraliśmy się już wykazać, że akt administracyjny nie jest równorzędny z wyrokiem sądu zwyczajnego. Dlatego dla nas nie istnieje żadna trudność we wykazaniu różnic pomiędzy aktem administracyjnym a wyrokiem sądu zwyczajnego. Kto ma umysł tak cywilistycznie nastawiony, jak naprzykład Otto Mayer, ten oczywiście czuje się zmuszonym poświęcić dużo rzeczywistej bystrości i głębokości wywodom, wykazującym, że wyrok sądu zwyczajnego to co innego, jak akt administracyjny. Ale potrzeba wykazania tych różnic była dla niego konieczną, bo on pojął akt administracyjny, jakgdyby to był wyrok, wprawdzie wydany przez władzę administracyjną, a nie przez sąd, wprawdzie wydany bez poprzedniego procesu, który poprzedza wyrok sądu zwyczajnego i t. d., ale przecież wyrok, bo oto, zdaniem Ottona Mayera, akt administracyjny jest wypowiedzeniem się (*Ausspruch*) władzy administracyjnej, co w danym konkretnym wypadku jest dla jednostki prawem (*was für den Untertanen Rechtens ist*). Otóż z tej definicji widzimy, że Otto Mayer był cywilistycznie nastawionym. Niema przedewszystkiem żadnego powodu, aby twierdzić, że aktem administracyjnym jest tylko wypowiedzenie się władzy administracyjnej. Aktem administracyjnym może być i fakt pewien, np. jest aktem administracyjnym rozkaz aresztowania, ale jest nim także samo aresztowanie. Jest faktem administracyjnym pozwolenie na egzekucję, ale i przeprowadzenie egzekucji jest aktem administracyjnym. My od pojęcia aktu administracyjnego wymagamy, aby to była emanacja władzy administracyjnej, pociągająca za sobą skutek prawny, a nikt przecież nie zaprzeczy, żeby np. dokonanie egzekucji nie wywoływało skutku prawnego. Skutkiem tym jest *solutio* zobowiązania. Wydaje się nam przeto, że wynaleźć należy taki rzeczownik, określający akt administracyjny, któryby obejmował i orzeczenie i wypowiedzenie się i prosty fakt, byle tylko pociągały one za sobą skutek prawny. Kto akt administracyjny ogranicza do wypowiedzenia się władzy administracyjnej, ten zdradza mimowoli, że jest cywilistycznie nastawiony. Jeszcze wyraźniej widać to z drugiej cechy, którą Otto Mayer przytacza. Mianowicie, że akt administracyjny wypowiada, »co dla jednostki jest

prawem« w konkretnym przypadku. Znowu nie widzimy powodów do tego ograniczenia. Kto tak rzecz stawia, ten znowu prejudykuje, iż akt administracyjny jest równorzędny z wyrokiem. Akt administracyjny jest emanacją władzy administracyjnej, wywołującą skutki prawne bez względu na jednostkę. Weźmy np. rozporządzenia, instrukcje, wydawane przez władze administracyjne. Zawierają one przepisy ogólne. Nie można powiedzieć, żeby one wypowiadały, co w konkretnym przypadku jest dla jednostki prawem, bo takiego konkretnego przypadku niema. Gdybyśmy powiedzieli, że władza administracyjna, o ile wydaje takie ogólne przepisy, nie jest już władzą administracyjną, ale władzą ustawodawczą, to znaleźlibyśmy usprawiedliwienie teorji Ottona Mayera na terenie terminologji. Nie sądzę jednak, żeby to rozwiązywało kwestję. Zwracam uwagę na dwie rzeczy: Po pierwsze: powszechnie prawie przyjętem jest w konstytucjach, że sędzia ma prawo badać ważność rozporządzeń, ale nie ma prawa badać ważności ustaw. Po drugie: istnieje tendencja oddania rozporządzeń wydanych przez władzę administracyjną pod kontrolę sądu administracyjnego, w czem nieodparcie dojrzeć można uznanie, iż wydanie rozporządzenia jest aktem administracyjnym.

W ten sposób zbliżyliśmy się już do rozwiązania tego problemu, któryśmy na wstępie zaznaczyli. Powiedzieliśmy tam bowiem, że akt administracyjny jest »czynnością« władzy administracyjnej, zastrzegliśmy się jednak, że wypadnie nam zbadać, co to jest ta »czynność«. Obecnie zyskaliśmy już pewne dane, które nam mogą posłużyć do wynalezienia właściwego, a dość ogólnego rzeczownika, mającego określić pojęcie aktu administracyjnego.

Nim zdecydujemy się na wybór rzeczownika, określającego akt administracyjny, wejść musimy w dalsze kwestje. Zgodziliśmy się już na to, że akt administracyjny jest czynnością państwa, wykonywaną przez jego organy. Otóż na tę czynność państwa można patrzeć z różnych punktów widzenia. Najdonioślejszą naszem zdaniem kwestją jest zdecydowanie się, czy ta czynność państwa, którą my nazywamy aktem administracyjnym, odpowiada wyrokom, czy też prywatno-prawnej czynności jednostek, *Rechtsgeschäft*. Zdecydowaliśmy się przyjąć drugi pogląd. Tu jednak nasuwa się pytanie, czy w tem, iż czynność, zwaną aktem administracyjnym, wykonywa państwo, nie mieści się przez to właśnie, że to robi państwo, zasadnicza jakaś różnica między tą czynnością państwa a prywatno-prawną czynnością jednostki. Różnicę tą upatrują uczeni w tem, iż czynność dokonana przez organa państwowe jest czynnością, która przez te organy może być odrazu przymusem nakazana, jako że te organy mają *imperium*. Tu należy się znowu zdecydować. Możemy ograniczyć pojęcie aktu administracyjnego tylko do

takich czynności organu państwowego, które przedsięwzięte są przez te organy z mocy ich *imperium*, a więc które mogą być przez te organy w drodze przymusu przeprowadzone. Możemy jednak przyjąć szersze pojęcie aktu administracyjnego i możemy powiedzieć, że to jest każda czynność przedsięwzięta przez organy państwowe, która wydaje skutki prawne. Przychylmy się do tej drugiej ewentualności, pozwala ona bowiem stworzyć bardzo ogólne pojęcie aktu administracyjnego. Wystarczy mi widzieć pomiędzy aktem administracyjnem a prywatno-prawną czynnością jednostki różnicę tylko w podmiocie, przedsiębiorącym dotyczącą czynność. Prawniczo ta różnica wystarczy do uczynienia wielkiego podziału na akty administracyjne i na czynności prawne jednostki. To prawnicze znamię bowiem pokrywa cały świat różnic politycznych, psychologicznych, etycznych, społecznych i ekonomicznych. W naszym wywodzie należącym do nauki prawa administracyjnego, te wszystkie momenty muszą pozostać nieuwzględnione. Wystarczy nam stwierdzić, że prawniczym wyrazem tych wszystkich momentów jest to, iż akt administracyjny dokonywany jest przez państwo, a prywatno-prawna czynność przez jednostkę. Co nas skłania do tego, żeśmy się oświadczyli za drugą ewentualnością? Skłania nas do tego wielka płynność i zmienność agend państwa, a wśród tych agend państwa widzimy także zmienność i płynność w tem, że czynności, które państwo samo podejmuje, raz mają kwalifikację, iż wykonywujący je organ państwowy może je natychmiast przymusowo przeprowadzić, a drugi raz tej kwalifikacji nie mają. Np. państwo zawiera kontrakty kupna, sprzedaży, dzierżawy, dostawy itd. Otóż wedle prawa austrjackiego są one oceniane wedle kodeksu cywilnego i idą na drogę sądu zwyczajnego, którego wyrok dopiero może być przymusowo przeprowadzony. Widzieliśmy, że we Francji jest tendencja, ażeby te sprawy oddać organom państwowym, które mogą odrazu przeprowadzić te sprawy przymusowo. Bardzo interesujące rezultaty wydałaby analiza przepisów o kontrakcie pracy. Zobaczylibyśmy, jak tutaj wszystko jest płynne i zmienne. Jeżeli więc chcemy stworzyć pojęcie aktu administracyjnego, dostatecznie szerokie, aby w niem zmieścić nietylko pewnej określonej fazy objawy, ale także uwzględnić możliwy rozwój, to raczej powinniśmy się zdecydować na ograniczenie różnic między aktem administracyjnym a prywatną prawną czynnością jednostek tylko do różnicy podmiotu, wykonywującego odnośną czynność. Powtarzamy jednak, iż wymagamy, aby ta czynność państwa miała dwie kwalifikacje: 1) aby to była czynność, wywołująca skutek prawny, 2) żeby to była czynność, wywołująca pewien, dający się ograniczyć kształt, pewną formę, żeby to więc było coś stałego.

Otóż te nasze poglądy, na których budujemy naukę prawa admi-

nistracyjnego, nie są w literaturze panującemi. Może nawet nigdzie nie wypowiedziano ich w tak ostrych konturach. Jednak sądzę, że wyznawcy innych poglądów mają znaczne trudności w konsekwentnem utrzymaniu się przy nich: nie mówię już o takim skrajnym poglądzie, jakiego wyznawcą jest np. Bernatzik, który w swojej książce *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft* idzie tak daleko, iż każdy akt administracyjny, a więc każdą czynność państwową, uważa za rodzaj wyroku, to jest za subsumpcję wypadku konkretnego pod jakąś normę prawną, przyjmuje bowiem, że gdzie takiej, bliżej określającej, normy niema, to przecież jest norma ogólna, której się władza administracyjna trzymać musi, a która, zdaniem jego, opiewa: »Czyń, o czem jesteś przekonanym, że jest wskazane przez dobro publiczne«. Nietrudno wykazać, że to nie jest normą prawną, ale i Otto Mayer, który akt administracyjny uważa za równorzędny z wyrokiem a nie z prywatno-prawną czynnością jednostki, czyni jednak tyle zastrzeżeń, iż niepodobna się obronić wrażeniu, że znajduje się na placówce mocno zagrożonej. Stwierdza on wyraźnie, że w nim występuje państwo jako działające, że ono działa nietylko przez subsumpcję pewnej sytuacji faktycznej pod przepis prawny, ale że działa twórczo; że to wszystko ma także zastosowanie tam, gdzie niema dotyczących norm prawnych, ale gdzie władza administracyjna włada wedle swobodnego uznania. Wkońcu Otto Mayer powiada, że nie można wykluczyć paraleli między aktem administracyjnym a prywatno-prawną czynnością jednostki, byle czynić to w rozumnych granicach. Nam się jednak wydaje, że te granice są bardzo trudno dostrzegalne, nawet gdybyśmy się trzymali wywodu samego Ottona Mayera, który tyle i tak ważnych przywiódł różnic między wyrokiem a aktem administracyjnym, iż wśród nich ginie prawie ich paralelność.

O ile przeto idzie o kwestję, czy akt administracyjny jest równorzędny z wyrokiem sądu zwyczajnego, czy też jest równorzędny z prywatno-prawną czynnością jednostki, to oświadczamy się za tą drugą ewentualnością. Jesteśmy spokojni, że to nie jest rewolucja w nauce prawa administracyjnego. Gorzej się ma rzecz z drugim poglądem, za którym się oświadczyliśmy. Nie jest jednak konieczną cechą aktu administracyjnego, żeby był wydanym przez władzę administracyjną we wykonaniu jej *imperium*. Mając na oku ciągle zmieniające się poglądy na kolektywność państwową i mając na oku ciągłe szukanie odpowiednich form dla tej kolektywnej działalności państwa, przychylamy się do tego poglądu, który nie łączy aktu administracyjnego z *imperium* organu, wykonywującego ten akt.

Z dotychczasowych wywodów wynika, że przez akt administracyjny rozumiemy: 1) czynność państwa, 2) wywołującą określone w ustawie skutki

prawne, 3) mającą pewną określoną i odgraniczoną formę. Natomiast nie uważamy, aby cechą aktu administracyjnego było: 1) to, że miałby on być subsumpcją jakiejś konkretnej sytuacji faktycznej pod ustawę, jak się to ma z wyrokiem sądowym, i 2) nie uważamy, żeby cechą aktu administracyjnego było to, że odnośna czynność jest objawem *imperii*.

Winniśmy wyjaśnić powyższe cechy. Powiedzieliśmy, że akt administracyjny jest czynnością państwa. Oba te rzeczowniki wymagają objaśnienia. Jeżeli mówimy »państwa«, to oczywiście rozumiemy, że tę czynność wykonywają jakieś organa państwa. Co to jest organ państwa, władza, urząd, w to na tem miejscu nie wchodzimy. Jedno tylko zaznaczamy z naciskiem, że tylko taką czynność uznać będziemy mogli za akt administracyjny, co do której jest niewątpliwem, że dokonało jej państwo, a nie jednostka. Zdajemy sobie sprawę, że łatwo jest ustalić tę sprawę, ale przeprowadzić ją poprzez całą masę przypadków konkretnych jest rzeczą bardzo trudną. Zaznaczamy niektóre problemy: Czy np. stosunek organu państwowego do państwa da się skonstruować cywilistycznie jako pełnomocnictwo, lub coś podobnego. Z drugiej strony wiemy, że państwo zawiera zupełnie świadomie kontrakty prywatnoprawne; czy więc ten, który je wykonywa dla państwa, jest organem państwowym, czy nie? A więc, czy jego czynności są aktami administracyjnemi, czy nie? Ale na tem nie koniec. Przypuśćmy, że ktoś jest niewątpliwie organem państwowym i dopuszcza się nadużyć, przestępstw we wykonywaniu funkcyj, przekazanych jego kompetencjom. Czy takie czynności są także aktami administracyjnemi? Te i tym podobne pytania rozstrzygniemy później, narazie niech nam wystarczy to ogólne twierdzenie, że mamy do czynienia z działalnością państwa w przeciwstawieniu do działalności jednostki.

Nie mniejszą trudność przedstawia określenie tego, co należy rozumieć przez »czynność«. Z powyższego wywodu widać, że mamy tu na myśli każdą taką sytuację faktyczną, która pociąga za sobą określone w ustawie skutki prawne Nie sądzimy, żeby ta sytuacja faktyczna dała się bez reszty w jakiś sposób określić. Z pewnością orzeczenie, zarządzenie, wypowiedzenie się, jest taką czynnością, którą uznamy za akt administracyjny, ale nie możemy odmówić charakteru aktu administracyjnego czynowi, przeciwstawionemu do wypowiedzenia się. Np. za akt administracyjny uważamy fakt aresztowania, fakt sprzedaży egzekucyjnej itp. Zdeklarowaliśmy się już, że nietylko te czynności uważamy za akty administracyjne, które są wypływem *imperium*, ale i inne czynności. Wskutek tego rośnie niepomiernie możliwość kształtów, form działalności państwa. Jesteśmy zdania, że sprawa ta jest w pełnym rozwoju i że w miarę tego, jak na państwo przechodzą coraz to nowe

działalności, możliwość tych kształtów, tych form zwiększa się. Byłoby, mojem zdaniem, nieproduktywnem silić się na określenie tej formy. Wymagamy tylko jednej rzeczy: aby dotycząca czynność państwa, aby dotycząca sytuacja faktyczna, w którą państwo wkracza, była skończoną, odgraniczoną, żeby to nie był dowolny, mechaniczny odcinek w pełnej działalności państwa. Po tych uwagach wróćmy do zaznaczonego już wyżej przez nas poglądu, że akt administracyjny nie jest wypływem *imperii*. Musimy się porozumieć i zgodzić. Czem się zajmuje nauka prawa administracyjnego? Jeżeli zajmiemy stanowisko, że nauka prawa zajmuje się formą tylko, a nie treścią, to musimy dojść do przekonania, że kwestja, czy jakaś czynność jest wypływem *imperii*, czy nie jest kwestją treści, nie należy do naukowego określenia prawa. Jesteśmy tu w zgodzie z Kelsenem, ale on doszedł do tego wniosku z innych przesłanek, a mianowicie z negacji różnicy między prawem publicznem a prawem prywatnem. My tę różnicę utrzymujemy, nie wykraczając poza dziedzinę formy. Czy bowiem działającym podmiotem jest jednostka czy państwo, to jest kwestja formy, a również kwestją formy jest, kto wykonywa kontrolę nad tą działalnością, państwo czy jednostka.

Zreasumujmy przeto nasz pogląd na akt administracyjny. Wypływa on z dwóch założeń:

1) akt administracyjny nie jest paralelą do wyroku sądowego, ale jest paralelą do czynności prywatno-prawnej człowieka. Mówimy »człowieka« bo zgodni z Kelsenem *in puncto* tego, że akt administracyjny nie jest paralelą wyroku sądowego, nie zgadzamy się z nim natomiast, o ile odrzuca paralelę aktu administracyjnego z czynnościami człowieka. Sądzimy, że w tym ostatnim punkcie Kelsen zawikłał się w subtelności logiczne.

2) drugą przesłanką, na której opiera się nasz wywód, jest to, że nie wciągamy do pojęcia aktu administracyjnego charakterystyki aktu jako wypływu *imperii* podmiotu, który ten akt wykonywuje. Nasze usiłowania, aby zdobyć definicję aktu administracyjnego, dążyły do tego, aby wynaleźć tak obszerną definicję, któraby mieściła w sobie objawy nietylko ustawodawstwa i praktyki całego kontynentu europejskiego, ale także żeby w tej definicji mieściły się i te objawy, które wedle rozsądnego przewidywania przynieść może przyszłość. Widzieliśmy, że np. we Francji istnieje tendencja, żeby oprócz aktu *d'autorité* wciągnąć w trybunał administracyjny także i tak zwane *gestion*. Widzieliśmy, że w Prusiech także i orzeczenia, względnie zarządzenia oparte na swobodnem uznaniu podlegają kontroli sądowo-administracyjnej. Jeżeli dalej zważymy, jak dziwnie miesza się prawo prywatne z prawem publicznem w dziedzinie stosunku pracy, a dalej w dziedzinie stosunku rozdziału własności rolnej, to nie powinniśmy się ścieśniać w żadnej definicji.

Wychodziliśmy w powyższym wywodzie z punktu widzenia kontroli, uważając, że działalność jednostki jest różną od działalności jednostki kolektywnej, którą jest państwo. Wyszliśmy jednak z przekonania, że najważniejszą i najistotniejszą tutaj różnicą jest kontrola, w prawie prywatnem wykonywana przez państwo zapomocą sądów zwyczajnych, w prawie publicznem zaś wykonywana przez jednostkę zapomocą całego szeregu urządzeń, w których rola jednostki jako kontrolora występuje bardziej lub mniej wyraźnie, a jest istotną. Jeżeli np., korzystając z wolności prasy, jednostka krytykuje, a więc kontroluje działalność państwa, to tutaj rola jednostki jako kontrolora jest zupełnie widoczną. Ale myśmy i sądownictwo administracyjne pojęli z tego punktu widzenia, że tutaj kontrolorem jest jednostka, bośmy powiedzieli, że cechą istotną działalności sądowo-administracyjnej jest współdziałalnie jednostki, że niema działalności sądowo-administracyjnej bez tego współdziałania jednostki. Kto te nasze premisy zrozumiał, ten też potrafi ocenić, że obraz naukowy prawa administracyjnego, który w niniejszym wywodzie dajemy, jest wynikiem nastawienia naszego umysłu w kierunku kontroli; to też wykład ten musi się różnić od obrazu prawa administracyjnego, który daje np. Otto Mayer, bo jego umysł był nastawiony na sparalelizowanie administracji ze sądami zwyczajnemi, czyli na sparalelizowanie dwóch rzeczy, które wedle naszego zdania należą do różnych płaszczyzn. Z Kelsenem łączy nas zasadnicze pojmowanie prawa jako formy, trzymanie się metody prawniczej, jako metody wolnej od socjologji, polityki, etyki i ekonomji. Łączy nas pojmowanie państwa, jako całości i jedności prawa, ale różnimy się od niego w jego negacji, w różnicy między prawem prywatnem a prawem publicznem.

Porównajmy rezultaty, do których doszliśmy w sprawie pojęcia aktu administracyjnego, z niektóremi teorjami, które w tej kwestji wydała nauka. Zaczynamy od poglądu profesora Kumanieckiego, przedstawionego przezeń w książce pod tytułem *Akt administracyjny*. Nadaje on pojęciu aktu administracyjnego, zgodnie z nami, szerokie rozmiary. Teorję jego charakteryzują następujące cytaty: »Głównym elementem aktu administracyjnego jest aktywność, czynność, funkcja (strona 10)«. Rozróżnia profesor Kumaniecki dwa rodzaje aktów administracyjnych, a mianowicie akt administracyjny zasadniczy i akt administracyjny pomocniczo-uzupełniający. Pierwszy określa w następujący sposób: »Akt administracyjny zasadniczy jest aktem twórczym, stanowi istotę administracji. Tworzy on nowe stosunki faktyczne i nowe zindywidualizowane konkretne stany prawne w granicach objektywnego porządku prawnego, w celu uzgodnienia poszczególnych przejawów

ewolucji zjawisk społecznych z istotą i celem organizacyj państwowych«. Drugi rodzaj aktów administracyjnych, t. j. akt administracyjny pomocniczo-uzupełniający, określa profesor Kumaniecki w następujący sposób: »Może on być albo aktem o charakterze wymiaru prawa, albo aktem, wcielającym zjawiska w ogólną regułę prawną (rozporządzenia), lub szczegółową normę (nakazy i zakazy). Albo wreszcie aktem wykonawczym w stosunku do innego aktu administracyjnego«. Dla scharakteryzowania podstaw teorji prof. Kumanieckiego zacytujemy jeszcze jeden ustęp, odnoszący się do aktów administracyjnych zasadniczych: »Ciągła ewolucja nie może czekać na regułę prawną. Jeżeli odpowiednej reguły prawnej niema, autorytet musi mimo to czuwać nad spełnieniem swego zadania i działać, ze względu na ciągłość rozwoju organizacji. Jest to działalność twórcza i w najszerszem znaczeniu, lecz nie działalność samowolna. Autorytet bowiem ma jeszcze i drugie zadanie zachowania organizacji, a więc także utrzymanie przedmiotowego porządku prawnego, tem samem zaś w tym przedmiotowym porządku prawnym jest ustalona podstawa i są zakreślone granice dla tej twórczej działalności autorytetu, a zarazem gwarancja utrzymania ciągłości rozwoju«.

Z tych cytatów możemy już wysnuć pewne wnioski, ułatwiające nam zestawienie teorji profesora Kumanieckiego z naszemi poglądami.

1) Prof. Kumaniecki widzi w aktach administracyjnych, mających charakter wymiaru prawa, — a więc w tych aktach administracyjnych, które można uważać za równorzędne z wyrokami sądów zwyczajnych, bo tu i tam polegają na podciągnięciu sytuacji faktycznej pod pewien przepis prawa, — w tych, powiadamy, aktach widzi prof. Kumaniecki tylko pewien rodzaj aktów administracyjnych, a więc tylko ich część. Znaczy to, że naogół uważa prof. Kumaniecki, zgodnie z nami, tę działalność, którą nazywamy administracją, jeżeli jest przedsiębraną przez państwo, za równorzędną z działalnością jednostki, a nie z działalnością sądów zwyczajnych. Stanowisko to oświetlone jest jeszcze wyraźniej przez to, że główny typ aktu administracyjnego, nazwany przez prof. Kumanieckiego zasadniczym aktem administracyjnym, jest wedle niego aktem twórczym, bo tworzy nowe stosunki prawne i nadaje im w granicach obowiązującego prawa, formę prawną.

2) Rodzi się wskutek tego pytanie, czy w tej swojej twórczości państwo jest związane jakąś normą, czy tez nie. My wypowiedzieliśmy nasz pogląd, mówiąc o tak zwanem swobodnem uznaniu, *freies Ermessen.* Wysnuliśmy ostrą konsekwencję, że akt administracyjny nie jest *pendant* do wyroku sądu zwyczajnego, że administracja nie jest wymiarem sprawiedliwości i że przekracza zadanie, jakie jej zakreślają, mówiąc, że akt administracyjny jest tylko wykonywaniem ustaw. Powiedzie-

liśmy sobie, że jedno z dwojga: albo administracja jest twórczą, albo jest stosowaniem ustawy. Zdecydowaliśmy się przyjąć pierwszą alternatywę. Rozumieliśmy jednak, jakie w tem tkwi niebezpieczeństwo, i dlatego od samego początku twierdzimy, że istota prawa administracyjnego tkwi w kontroli działalności państwa. Dlatego to przedstawiliśmy dokładnie sprawę sądownictwa administracyjnego, aby na podstawie zyskanego w ten sposób obrazu dojrzeć, w jakim kierunku idzie rozwój kontroli nie opierający się na zbadaniu, czy jakaś czynność państwa narusza normy, jeżeli tej normy niema. Przypomnijmy sobie francuską instytucję *détournement de pouvoir*, a stanie nam się jasnem, że usiłowania rozwinięcia prawa administracyjnego idą właśnie w kierunku rozstrzygnięcia pytania, jak kontrolować działalność państwa, niepolegającą na wyłącznem stosowaniu ustawy. Prof. Kumaniecki zajmuje, jakeśmy powiedzieli, stanowisko zgodne z nami, że akt administracyjny może być aktem twórczym, uważa nawet, że taki akt stanowi istotę administracji, świadom jest jednak również niebezpieczeństwa, które sprowadzić może działalność nie związana normą prawną. Mówi bowiem wyraźnie, że działalność ta państwa nie może być samowolną, ale oczywiście granice, w których akt administracyjny się obraca, muszą być także jego zdaniem bardzo szerokie, gdyż inaczej twórczość, która jest jedną główną cechą aktu administracyjnego, nie miałaby pola do objawiania się. Te granice widzi prof. Kumaniecki w przedmiotowym porządku prawnym i w ciągłości rozwoju społeczeństwa. Wstęp swej książki poświęca wykazaniu, że główne podstawy owego przedmiotowego porządku społecznego, główne linje rozwoju społecznego, mają pewną stałość. Gdybyśmy te przesłanki przyjęli, twórczość objawiająca się w aktach administracyjnych miałaby naprawdę szerokie pole.

3) W obydwóch powyższych kwestjach, stwierdzam zgodność moją z podstawowemi poglądami prof. Kumanieckiego. Jak się ma rzecz z trzecią kwestją? A mianowicie czy tylko taka czynność państwa może być uważana za akt administracyjny, która jest wypływem *imperii* państwa, czy też to *imperium* nie jest konieczną jej cechą. Odpowiedź, którą prof. Kumaniecki daje, skonstruujemy z jego poglądu na »autorytet« i z jego krytyk innych teoryj.

Rozbierając teorję Hauriou, który powiedział, że państwo nie jest tylko organizmem, który charakteryzuje się przez jego *auctoritas*, nie wypowiada prof. Kumaniecki zdania o jego teorji, dzielącej akt administracyjny na akty władzy i na akty pracy *(gestion)*, *in puncto* kwestji, która nas zajmuje, to znaczy czy cechą istotną aktu administracyjnego, jest zapewnienie organom państwowym możności bezpośredniego wykonania aktów administracyjnych. Natomiast przy rozbiorze teorji

Spiegla znajdujemy cenną uwagę. Wedle Spiegla, każde zwierzchnicze wypowiedzenie się władzy, mające znaczenie prawne, jest aktem administracyjnym. Spiegel idzie przeto dalej, niż Otto Mayer, wedle którego, jak już wiemy, akt administracyjny orzeka, co dla poddanego ma być prawem. Otóż odnośnie do tej teorji Spiegla mówi prof. Kumaniecki: »Skutku prawnego aktu administracyjnego nie należy dopatrywać się wyłącznie w wytworzeniu prawnych obowiązków po stronie tego, do kogo akt się zwraca, ponieważ często użycza pewnego pozwolenia, a więc prawa do wykonywania pewnych czynności, — kiedy równocześnie ustalone obowiązki są tylko niejako akcesorjum i często wyłącznie prawie negatywnej treści«. Podobne twierdzenie wypowiada prof. Kumaniecki (na stronie 83), co do koncesji. W ogólnym swoim wywodzie o pojęciu aktu administracyjnego mówi prof. Kumaniecki o wyposażeniu autorytetu w zdolność zapewnienia skuteczności własnym aktom prawnym, czyni to tylko dla aktów administracyjnych pomocniczo-uzupełniających, a nie dla zasadniczego aktu administracyjnego. Już z dotychczasowych cytatów możemy dojść do wniosku, że jesteśmy w zgodzie z prof. Kumanieckim także i co do trzeciego z wyżej wymienionych, podstawowych punktów.

Będąc w zgodzie z prof. Kumanieckim co do podstaw, na których budować należy naukę prawa administracyjnego, nie przywiązujemy już większej wagi do samej definicji aktu administracyjnego. Prof. Kumaniecki dzieli odrazu akty administracyjne na zasadnicze i pomocniczo-uzupełniające, a nie daje wyraźnego, ogólnego określenia, obejmującego oba te rodzaje. Gdyby takie określenie był dał, może i tutaj bylby w zgodzie z rezultatami naszych wywodów, które opiewają: W skład pojęcia aktu administracyjnego wchodzą: 1) pewne zachowanie się, 2) jest to zachowanie się władzy administracyjnej: 3) to zachowanie się musi mieć pewien kształt, pewną formę odgraniczoną: 4) to zachowanie się musi pociągać za sobą pewne skutki prawne, określone w prawie administracyjnem. Rozbierzmy te części składowe. Ad 1). Mówimy »zachowanie się«, pragniemy bowiem użyć wyrażenia jak najogólniejszego. Zapewne, z reguły idzie tutaj o pewien czyn, o pewną aktywność organu administracyjnego, ale nie jest wykluczone, że także i bierne zachowanie się może pociągać za sobą skutki prawne. Nie chcielibyśmy tego wykluczać. Moglibyśmy tu użyć wyrażenia czynność, rozumiejąc, że tak jak liczby są dodatnie i ujemne, jak ciepło oznacza temperaturę powyżej i poniżej zera, także i pojęcie czynności możnaby rozszerzyć w górę i w dół, objąć tem pojęciem także i ujemną stronę, tj. bierne zachowanie się. Jednakowoż należy unikać wyrażeń, nie przyjętych w zwykłej mowie, jeżeli tylko znajdzie się inne wy-

rażenie, oddające myśl. Sądzimy, że wyrażenie »zachowanie się« maluje lepiej naszą myśl, jakkolwiek nie ma prawniczego dźwięku. — Ad 2) O tej składowej części pojęcia aktu administracyjnego mówić będziemy obszerniej w rozdziale o organach państwa. — Ad 3) Kształt, forma, jest częścią składową pojęcia konieczną, jeżeli to pojęcie ma służyć prawnikowi do celów praktycznych. Tak samo jest w dziedzinie działalności jednostki, unormowanej przez prawo prywatne. Wyrobiły się tam kształty bardzo skończone i doskonałe, np. umowa, testament, oferta, ale ileż jest jeszcze takich przejawów, nie mających takiej skończonej formy. Weźmy np. całą dziedzinę wzbogacenia się, weźmy całą dziedzinę praw osobowych itd. Jeżeli w tak starem prawie, jak prawo prywatne, dążenie do wyrobienia pewnych kształtów trwa ciągle, to cóż mamy powiedzieć o tyle młodszem prawie administracyjnem? I tu są pewne formy wyrobione. Najogólniejszą jest wypowiedzenie się władzy (*Ausspruch*), ale to nie jest jedyna forma. Znamy formy pod nazwą orzeczenie lub rozstrzygnięcie (*Entscheidung*), zarządzenie (*Verfügung*), rozkazy, zakazy itd. Wszystko to nie wyczerpuje kształtów, w których objawiać się może działalność władz administracyjnych. Pewna systematyka tych kształtów jest potrzebna, ale cały ten grunt jest tak ruchomy, że należy być bardzo ostrożnym i nie przywiązywać się do pewnych określeń. Nie są one ani wyczerpujące, ani ogólnie przyjęte. Wymagamy, żeby ten kształt zachowania się władzy administracyjnej, o którym mówimy, był ograniczony. Mamy tu na myśli pewną ciągłą działalność, powiedzmy jednostajną, powiedzmy monotonną władzy administracyjnej. Ponieważ pojęcie aktu administracyjnego jest nam potrzebne ze względu na kontrolę, a ta kontrola musi mieć jakiś przedmiot ściśle ograniczony, przeto i akt administracyjny musi być czemś skończonem, czemś ograniczonem, jeżeli ma być przedmiotem kontroli. — Ad 4) Tylko taka działalność, takie zachowanie się władzy administracyjnej nas obchodzi, które pociąga za sobą skutki prawne, zajmujemy się bowiem prawem, a nie np. techniką. Państwo wykonywa więc całe mnóstwo czynności, które są pod względem prawnym obojętne. Otóż te czynności prawnika nie obchodzą. Mówimy, że dane zachowanie się władzy administracyjnej musi mieć skutki prawne, tj. skutki, określone w prawie administracyjnem. Ważnem jest, żeby tego punktu, bardzo zasadniczego, nie pomięszać z innym, a mianowicie z kwestją, czy administracja państwowa jest tylko wykonywaniem ustaw, czy też jest twórczą. Oświadczyliśmy się za tym poglądem, w którym powiadamy, że ograniczenie administracji do wykonywania ustaw jest to nieuzasadnione ścieśnienie pojęcia administracji. Jesteśmy zdania, że działalność państwa, będąca administracją, jest równorzędną z działalnością jednostki, a więc jest twórczą, ale w tej twórczej działalności jednak część

jest tego rodzaju, że pociąga za sobą skutki prawne, a druga część jest dla prawa obojętna. Otóż akt administracyjny wchodzi w grę tylko co do tej pierwszej części. Wykazaliśmy gdzie indziej, że dla nas pojęcie tak zwanego swobodnego uznania *(freies Ermessen)* jest zbędne. Wytworzyli je ci, którzy ograniczają administrację do wykonywania ustaw.

Po całym powyższym wywodzie zadajmy sobie pytanie, poco my to ujęcie aktu administracyjnego tworzymy, jakim naukowym celom ma ono służyć, tudzież jakim celom ma służyć, jeżeli się to pojęcie z nauki przeniesie do ustaw.

Odpowiedź na te pytania znajdziemy w następującem rozumowaniu: Przypatrujemy się działalności państwa i notujemy następujące objawy. Państwo udziela obywatelowi X koncesji na otwarcie szynku, państwo wymierza obywatelowi Y taki a taki podatek w tej a w tej wysokości, państwo wywłaszcza grunt obywatela Z pod kolej, państwo wydaje zakaz jeżdżenia po lewej stronie drogi, państwo aresztuje obywatela N, państwo zawiera kontrakt z obywatelem P, o dostarczenie tylu a tylu fur kamienia na budowę drogi itd. Wszystko to są czynności, pewne działania, pewne zachowanie się państwa. Widząc to morze takich i tym podobnych czynności, zapytujemy się, jaka jest ich natura, czy mają one z sobą coś wspólnego, czy można je ująć w jakieś ogólne abstrakcyjne pojęcie, — czy też zmuszeni jesteśmy pozostać w tym chaosie nieprzeliczonych, poszczególnych objawów. Nim dobijemy się, nim dotrzemy do takiego ogólnego pojęcia, musimy zanalizować każdy z powyższych objawów. Jedno na pierwszy rzut oka jest jasnem: Wszystkie powyższe objawy wychodzą od państwa, które oczywiście działa przez swoje odpowiednie organy. A dalej nic już nie jest niewątpliwe. Przedewszystkiem zapytuję, czy to wszystko, co państwo działa, a czego przykłady przytoczyliśmy wyżej, jest tylko wykonaniem ustaw, czy też wykonywanie ustaw jest tylko częścią działalności państwa. Wyżej zdecydowaliśmy się na przyjęcie poglądu, że państwo w swojej działalności nie jest ograniczone tylko do wykonywania ustaw, że działać może także twórczo. Idźmy dalej. W przykładach powyższych spotkaliśmy się z objawami, które niewątpliwie mają formę orzeczenia. Otóż rodzi się pytanie, czy działalność państwa wyczerpuje się w takich orzeczeniach, to jest czy można mówić o tem, że działalność państwa jest wymiarem prawa takim, jakim jest wymiar prawa przez sądy zwyczajne. Zdecydowaliśmy się w powyższym naszym wywodzie na pogląd, że sparalelizowanie działalności państwa, zwanej administracją, z wymiarem sprawiedliwości, nie jest uzasadnione, wreszcie zapytaliśmy się, czy cechą tych wszystkich przykładów, jakieśmy podali. nie jest to, że są one wynikiem *imperii*, jakie ma państwo, czyli mówiąc popu-

larnie, że w przeciwstawieniu do działalności jednostek państwo może swoje postanowienie bezpośrednio własną mocą przymusowo przeprowadzić. Zdecydowaliśmy się na pogląd, że to kryterjum nie jest także istotne. Z tej reasumpcji już widać, jak płodnem jest poszukiwanie owego ogólnego pojęcia, mającego zmieścić w sobie wszystkie działalności państwa. Wszak idąc drogą, która nas ma doprowadzić do tego ogólnego pojęcia przejawów musieliśmy już rozstrzygnąć zasadnicze rzeczy, na których oprzeć się musi cała nauka prawa administracyjnego. Nie koniec jednak na tem: zaraz zobaczymy, że wypadnie nam zejść jeszcze głębiej. Skorośmy odrzucili jedną część alternatywy a przyjęli drugą, okazało się, że dla owego ogólnego pojęcia, którego poszukujemy, a które nazywamy aktem administracyjnym, pozostały, jako części składowe, wymienione poprzednio momenty. Przypatrując się tym składnikom i powstałej na ich podstawie definicji aktu administracyjnego, nie możemy się uwolnić od różnych wątpliwości, czy ona nie jest za ogólną, czy nie jest ona identyczną z definicją prywatno-prawną czynności *(Rechtsgeschäft)*, czy więc zachodzi potrzeba tworzenia nowego pojęcia? Wątpliwości te są uzasadnione, ale tylko do pewnego stopnia. Gdybyśmy budowali tutaj teorję ogólną prawa, oderwaną od pozytywnych ustawodawstw, to może doszlibyśmy do przekonania, że między prawem publicznem a prawem prywatnem niema różnicy, że teoretycznie żadne kryterjum nie daje zadawalniającej odpowiedzi co do tego odróżnienia. My jednak stoimy na gruncie ustawodawstw pozytywnych. Grunt ten staramy się rozszerzyć przez to, że jako teren badania obieramy sobie ustawodawstwo nie jednego państwa, ale ustawodawstwo całego kontynentu europejskiego. Otóż ten materjał nasuwa nam przedewszystkiem jedno kryterjum: Mamy do czynienia albo z działalnością jednostki, albo państwa. Otóż pytamy się, czy na tem kryterjum nie da się oprzeć różnica między prawem prywatnem a prawem publicznem? Odpowiadamy: nie. Pozytywne ustawodawstwa bowiem poddają cały szereg czynności zdziałanych przez państwo pod te normy, które regulują działalność jednostki. Do owego kryterjum przeto: jednostka, czy państwo, musi się przyłączyć jeszcze inne. My podajemy to drugie kryterjum w następującej formie: Prawem prywatnem są normy, regulujące działalność jednostki, kontrolowaną przez państwo, a prawem publicznem są normy, regulujące działalność państwa, kontrolowaną przez jednostkę. Otóż z tego właśnie powodu, że my tak esencjonalną wagę przywiązujemy do kontroli, musimy się postarać o takie pojęcie, któreby nam określało przedmiot tej kontroli, i stąd to dążność nasza do zbudowania pojęcia aktu administracyjnego. Taką jest odpowiedź nasza na pytanie, poco tworzymy pojęcie aktu administracyjnego. Nie jest ono tylko pojęciem naukowem. Polska Kon-

stytucja z 17 marca jest dowodem, że wchodzi ono także do ustawy. Jeżeli sądownictwo administracyjne nie ma się tylko ograniczyć do orzekania w sprawach, w których naruszono czyjeś publiczne prawo podmiotowe, ale ma się stać kontrolą działalności państwowej, jak tego świetny przykład widzimy w rozwoju francuskiego *conseil d'état*, to ustawa musi wynaleźć jakieś dość ogólne określenie przedmiotu owej kontroli. Takiem dość ogólnem określeniem kontroli jest właśnie pojęcie aktu administracyjnego, jakeśmy je wyżej skonstruowali.

Zamykając wywody o akcie administracyjnym, nie możemy się uwolnić od obawy, że jeszcze nie wszystko zostało należycie wyjaśnione, a więc niech wolno nam będzie jeszcze pewną uwagę zrobić. Powiedzieliśmy tak: Administracja to nie tylko wykonywanie ustaw, czyli że władza administracyjna nie może działać bez ustawy, nie będąc do tego ustawą zmuszona, tj. jeżeli tej ustawy niema, może działać, jakeśmy powiedzieli, twórczo. Ale zaraz potem powiadamy, że tylko taka działalność państwa nas obchodzi, która wywołuję tylko skutki prawne, a te skutki prawne są unormowane pozytywnem prawem. — Czy to nie jest więc sprzeczność? My tej sprzeczności nie widzimy. Złodziej, który zabiera z posiadania drugiego rzecz ruchomą i przywłaszcza ją sobie, wykonywa z pewnością pewną czynność, wykonywa, stwarza pewną sytuację faktyczną wywołującą pewne skutki prawne, a przecież o tej działalności złodzieja nie można powiedzieć, by ona była wykonywaniem ustaw. Przykład ten jednak wydać się może dowodzeniem przez sprowadzenie *ad absurdum*. Weźmy więc inny. Jeżeli władza w razie rozruchów, w razie powodzi, w razie trzęsienia ziemi, w razie wojny, zarazy itp. czyni pewne zarządzenia, które nie mogą być oczywiście przewidziane w ustawach, to zwolennicy poglądu, że administracja jest tylko wykonywaniem ustaw, muszą przyjąć fikcję, że istnieje jakaś taka ogólna norma o dobrobycie, utrzymaniu porządku prawnego, rozwoju społeczeństwa itp., którą to normę owi urzędnicy działający w czasie wojny czy zarazy wykonywają. Zgódźmy się jednak tylko na to, że ta ogólna norma, to naprawdę fikcja. Kładąc działalność państwa w równy rząd z działalnością jednostki, musielibyśmy powiedzieć, że cała działalność jednostki jest także tylko wykonywaniem ustaw. Na taką fikcję nie możnaby się zgodzić bez zbyt jaskrawego pogwałcenia zdrowego rozsądku. Całkiem co innego jest wykonywanie ustaw, a co innego jest działalność, tworząca sytuację faktyczną, która wedle ustawy pociągnąć ma za sobą pewne skutki, która uposażoną jest w pewne sankcje prawne. Prawo pozytywne może takie skutki łączyć z jakiemi chce sytuacjami faktycznemi, może je łączyć z sytuacjami faktycznemi, które powstają przez wykonywanie ustaw, ale może je

łączyć także z sytuacjami faktycznemi, które z wykonywaniem ustaw nie mają nic wspólnego.

A jeszcze jedno. Czy to wszystko, cośmy powiedzieli, nie należałoby wypróbować na pojęciu państwa prawnego *(Rechtsstaat)*? Będziemy o tem mówić. Narazie zaznaczymy, że istotę państwa prawnego widzimy właśnie w kontroli, a nie w samej działalności. Działalność może być związaną przez ustawy, lub wolną, ale w państwie prawnem musi być i jedna i druga kontrolowaną, i w tem właśnie tkwi trudność rozwiązania problemu państwa prawnego. Określilibyśmy ją słowami: Jak kontrolować działalność państwa, która nie jest związaną przez ustawę? Polski Trybunał Administracyjny nie ma w najmniejszej mierze takiego zadania, ale zato francuski *conseil d' état* pod najrozmaitszemi postaciami raz wraz rozszerza swoją działalność kontrolującą, i on to też tworzy i rozwija nowożytne prawo administracyjne.

W sprawie aktu administracyjnego rozwinąć nam jeszcze wypadnie dwie kwestje, a mianowicie: sprawę t. zw. wadliwych aktów administracyjnych, tudzież sprawę t. zw. publiczno-prawnych umów. Pierwszą z tych kwestji przedstawiny najpierw w najogólniejszym rysie, wedle poglądów Herrnritta, o którego książce *Grundlehren des Verwaltungsrechtes* jużeśmy mówili. Herrnritt mówi najpierw o wadliwych *(fehlerhaft, mangelhaft)* czynnościach administracyjnych, a dalej dopiero o wadliwych aktach administracyjnych, przez które rozumie z tego punktu widzenia tylko rozstrzygnięcia i zarządzenia *(Entscheidungen und Verfügungen)*. Wadliwą jest wedle niego czynność administracyjna, jeżeli nie odpowiada normom prawnym, na podstawie których powołaną została do życia, czy pod względem materjalnym, czy formalnym: taka czynność nie może wydać pełnego, ustawowego skutku. Brak lub wada czynności administracyjnej polega na rzeczowej lub formalnej nieprawidłowości. Co się tyczy wadliwych aktów administracyjnych, to są one: a) nieważne *(nichtig)*, lub b) wzruszalne *(vernichtbar* lub *anfechtbar)*. Ad a) nieważnemi są akta administracyjne: 1) jeżeli wydane zostały przez organy rzeczowo lub miejscowo niewłaściwe; 2) jeżeli polegają na postępowaniu, mającem absolutny brak; 3) jeżeli skierowane są do osiągnięcia efektu, który prawniczo lub faktycznie jest niemożliwy do osiągnięcia. — Ad b) wzruszalnemi są akty administracyjne, jeżeli: 1) polegają na innych brakach postępowania; 2) jeżeli są merytorycznie sprzeczne z ustawą. Najważniejszą rzeczą jest, co się z takiemi wadliwemi aktami dzieje. Otóż Herrnritt tak mówi: »Akt administracyjny nieważny jest nieskuteczny to znaczy, że nie powstaną z niego dla nikogo prawa i że nie może być wykonany. Istnieje on z początku tylko pozornie, a władza kompetentna, gdy tylko się o nim dowie, winna go z urzędu usunąć. Usunięcie to ma znaczenie deklaratoryjne tj. wy-

powiada się przez nie, że ten pozorny akt nigdy nie istniał. To usunięcie działa *ex tunc*. Co się tyczy wzruszalnego aktu administracyjnego, to on jest skuteczny, a tylko jest w swojej egzystencji zagrożony. Na żądanie strony pokrzywdzonej, lub też przez władzę kompetentną w granicach jej uprawnień, może być zniesiony, ale to zniesienie działa *ex nunc*. Można więc o tym akcie powiedzieć, że jest skutecznym prawnie pod warunkiem rozwiązującym«. Tyle Herrnritt. W kilku słowach zaznaczamy naszą opinję w tej kwestji. Przedewszystkiem nie rozróżniamy czynności administracyjnej od aktu administracyjnego. Przyjęte przez nas bowiem pojęcie tego ostatniego jest tak szerokie, że mieści się w niem każda czynność administracyjna, jeżeli tylko ma warunki, któreśmy wyżej omówili. Dalej zauważam że jest fikcją twierdzenie, iż w razie zniesienia aktu administracyjnego nieważnego, dotyczące zniesienie działa *ex tunc*. Jeżeli akt raz powstał i zaczął działać, to usunięcie jego skutków jest niemożliwe. Jeżeli się mówi, iż zniesienie działa *ex tunc*, to czyni się to dla ułatwienia, jest to to pewna generalizacja, w gruncie rzeczy jednak zniesienie aktu nieważnego pociąga za sobą skutki prawne, które znajdują się w pewnym stosunku do skutków prawnych, wywołanych przez ów nieważny akt administracyjny. Zapewne, niejednokrotnie usunięcie aktu administracyjnego nieważnego da się tak przeprowadzić, jakgdyby tego aktu nigdy nie było, ale to są tylko pewne wypadki, a teoretycznie musimy przyjąć, że fakt usunięcia aktu nieważnego, jak i usunięcie aktu wzruszalnego, jest nowym aktem administracyjnym, wywołującym nowe skutki, które, jakeśmy powiedzieli, są w pewnym stosunku do skutków owego nieważnego lub wzruszalnego aktu administracyjnego. Wedle poglądu naszego, akt administracyjny przedstawia się — objektywnie rzecz biorąc — jako pewna sytuacja faktyczna, pociągająca za sobą pewne skutki prawne. Ta sytuacja faktyczna ma kilka czynników. Do tych czynników należy: podmiot, który tę sytuację wywołuje, pewne zachowanie się tego podmiotu, - przedmiot tego zachowania się, albo treść tego zachowania się. Otóż wiemy, że podmiotem jest organ państwowy, i to ten organ, który przez ustawę jest uznany za właściwy. Zachowanie się tego organu musi odpowiadać pewnym ogólnym przepisom formalnym, stosowanym do każdego zachowania się organów państwowych. Treść tego zachowania się, albo z punktu widzenia logiki, przedmiot zachowania się, musi być taki, żeby pozytywne ustawodawstwo łączyło z niem pewne skutki prawne. Otóż, jeżeli albo podmiot jest niewłaściwy, albo zachowanie się jego nie odpowiada formalnym przepisom, albo wreszcie treść tego zachowania się nie jest tego rodzaju, żeby ustawa wiązała z nią pewne skutki prawne, to wówczas niema sytuacji faktycznej, któraby mogła wywołać zamierzone skutki prawne. Ale nie

można nie wiedzieć, że to jest także sytuacja faktyczna i że może wywołać także skutki prawne, ale inne, nie te, które były zamierzone.

Sądzimy, że w ten sposób wytłumaczyliśmy instytucję tak zwanych wadliwych aktów administracyjnych, nie uciekając się do fikcji działania *ex tunc*, względnie *ex nunc*. Takie ujęcie kwestji ma jeszcze tę dobrą stronę, że uwalnia od rozstrząsania, kiedy mamy do czynienia z nieważnością, a kiedy z wzruszalnością. Odpowiedź na te pytania w gruncie rzeczy nigdy nie może być zadowalniająca.

Wypróbujmy nasz pogląd na kwestji tak zwanych publiczno-prawnych umów albo umów publicystycznych. Należy do nich np. nominacja i naturalizacja. Różnicę między temi publicystycznemi umowami, zawieranemi przez państwo, jednak ocenianemi przez prawo prywatne, a wskutek tego nazywającemi się umowami prywatno-prawnemi, upatrują w tem, że w umowach publicystycznych kontrahenci nie są równouprawnieni, bo jeden z tych kontrahentów tj. państwo ma wyższość nad drugim, mając tzw. *imperium*. Rozstrzygnięcie pytania, czy takie akty, jak naturalizacja i nominacja, uważać wogóle za umowy, zależy od tego, jakie przyjmiemy założenia. Jeżeli w umowie widzieć będziemy tylko zgodność woli kontrahentów, to niema przeszkody, aby nominację i naturalizację uznać za umowę. Jeżeli natomiast od pojęcia umowy wymagać będziemy także równorzędności stron, to nominacji i naturalizacji nie możemy uznać za umowy, ale za akty *sui generis*. Trzecia kombinacja, że pojęcie ogólne dzielimy na dwa drugorzędne pojęcia i powiadamy, iż kontrakt kupna-sprzedaży, jak i nominacja, jest umową, bo następuje w nim zgodność woli stron, a kontrakt będący nominacją zawiera się przy wyższości jednej strony nad drugą, i dlatego pierwszy z tych kontraktów nazwać muszę inaczej jak drugi, a więc pierwszy nazywam umową prywatno-prawną, a drugi publicystyczną. Ta kombinacja nie jest uzasadnioną logicznie, bo wprowadza kryterja heteregeniczne. Jeżeli bowiem państwu przyznamy w takim kontrakcie, jakim jest np. nominacja, stanowisko wyższości, płynące z jego *imperium*, to wówczas państwu dajemy rolę ustawodawcy. Czy więc przy takim stosunku, gdzie jeden czynnik jest ustawodawcą a drugi czynnik jest jednostką, może być wogóle mowa o zgodności woli, która jest potrzebna do zaistnienia umowy? Nie mamy wątpliwości, że odpowiedź musi wypaść przecząco, należy więc wskutek tego pozostać przy dwóch pierwszych kombinacjach, a wyrzec się trzeciej, czyli, powtarzamy, nominację, naturalizację uważać będziemy za umowę, jeśli nasze pojęcie umowy polegać będzie tylko na zgodności woli stron. Gdyby natomiast ktoś przyjmował do pojęcia umowy także i drugie kryterjum: równorzędności stron, to oczywiście nie powinien uznać naturalizacji i nominacji wogóle za umowy.

Ten rezultat ściśle logiczny zgodny jest z całym naszym poglą-

dem na prawo publiczne, a w szczególności na prawo administracyjne. W związku z naszem zasadniczem określeniem prawa prywatnego i publicznego wysnuliśmy niejednokrotnie podkreślany wniosek, że prawo prywatne pisane jest dla ludności, a prawo publiczne, w szczególności administracyjne, jest dla państwa. Może jednak państwo, tj. porządek prawny, powiedzieć, że wszelkie czynności, choćby pochodzące od państwa, będą oceniane nie wedle tego prawa, które wydane zostało dla państwa, a więc nie wedle prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, lecz że mają być oceniane wedle prawa wydanego dla ludności. To jednak musi być wyraźnie wypowiedziane. Jednak ten przepis nie zmienia, nie wprowadza do danej czynności państwa żadnej zmiany, ani się nie da wykryć, żeby coś szczególnego w samej czynności taki przepis wywołał. Widzieliśmy np. we Francji tendencję zmniejszania się tych objawów państwa, które dotychczas były oceniane wedle prawa prywatnego. Spostrzegliśmy bowiem tendencję normowania tych objawów odrębnemi przepisami. Z tych przeto powodów nie widzimy racji tworzenia jakiejś odrębnej kategorji publicystycznych umów.

ROZDZIAŁ IV.

SĄDOWNICTWO.

Prof. Gołąb Stanisław: Sądownictwo cywilne w Konstytucji.

Treść:

I. »Wymiar sprawiedliwości«. Władza sędziowska (art. 74).
II. Organizacja (art. 75, 76 ust. 1 i 84).
III. Zasada nominacji i zasada wybieralności (art. 76).
IV. Zasady: niezawisłości, nieusuwalności, niezawieszalności, nieprzenaszalności i nietykalności (art. 77—80).
V. Zasada dopuszczalności badania należytego ogłoszenia ustaw i ważności rozporządzeń (art. 81).
VI. Zasada jawności rozprawy (art. 82).
VII. Konflikty kompetencyjne (art. 86).
VIII. Tekst rozdziału Konstytucji o sądownictwie (art. 74—86).

LITERATURA:

Ehrlich: »Podział władz i rozdział władzy« (Przegląd prawa, zeszyt 1—6 z r. 1921, str. 40 n., 43 n., 46);
Starzyński: »Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej« (Przegląd prawa, 1—6 z r. 1921, str. 109—110).
Starzyński: »Kilka uwag o Konstytucji« (Ruch prawn. i ekonom., zeszyt 3, 1921, str. 420 n.);

Starzyński: »Błędne teksty różnych wydań Konstytucji Rz. P.« (Przegląd prawa, zeszyt 7—9, z r. 1921, str. 199);
Dubanowicz: »Konstytucja z 17 marca 1921 r.« (1921, str. 38 n.);
Jaworski: »Konstytucja« (Zeszyt II A. »Praw Państwa Polskiego«, 1921, str. 619 n.);
Wróblewski: »Sądowniotwo« w wydawnictwie zbiorowem ku uczczeniu Kostytucji (»Nasza Konstytucja«, Kraków, 1921 r.);
Domański: »Wykładnia art. 1382 kod. cyw. (Odpowiedzialność za krzywdy moralne) (w Kwartalniku prawa cyw. Zeszyt 1, 1919, str. 64 n).;
Mogilnicki: tamże, str. 78.

I. »Wymiar sprawiedliwości«. Władza sędziowska (Art. 74).

1. Art. 2 Konstytucji postanawia: »Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wynonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe Sądy«.

Gdyby ktoś brał te postanowienia dosłownie, to, myśląc logicznie, musiałby dojść do wniosku, że pojęcie »Rzeczypospolitej Polskiej« szerszem jest od pojęcia »Narodu«, który byłby – w tem zestawieniu — organem Rzeczypospolitej jako osoby prawnej. *Stante concluso*, Sądy byłyby jednym z organów organu, a więc organem drugorzędnym — wobec Narodu. Ze stanowiska prawa konstytucyjnego wydać się może to rozumowanie sofistycznem; wszak Rzeczpospolita, to »forma rządu«, a słowa o Narodzie mają oznaczać, że w państwie republikańskiem »najwyższa władza państwa czyli udzielność jest atrybutem całego Narodu« (Sprawozdanie stenograficzne z 167 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 24 września 1920, str. 21). Kto jednak wie, iż Rzeczpospolita to państwo, a zatem osoba prawna — nie może argumentować inaczej: wszak trudno Naród, czy też »społeczeństwo«, uważać za odrębną osobę prawną. Cała władza w obrębie jednej należałaby wówczas do drugiej, innej, osoby prawnej. Rzecz niemożliwa. Naród osobą prawną nie jest: niema tu takiej łączności (organizacji) wewnętrznej, ani takiego jej uznania na zewnątrz, ażeby z nich wypływał naturalny, konstatowany tylko przez prawo przedmiotowe, przymiot osobowości Narodu, jego zdolność nabywania praw i wywoływania skutków prawnych. Taką osobowość ma Państwo, posiadając własną, realną organizację, wyodrębnioną od pojedynczych jednostek w jego skład wchodzących i od wszelkich innych zrzeszeń (związków). Organizacja ta opiera się na wewnętrznej łączności państwowego związku

i na realnej zdobyczy uznania jej przez innych, istnieje zatem nietylko w jakiemś subjektywnem rozumieniu, ale objektywnie, jako zjawisko dostępne dla empirycznego stwierdzenia. Że tak jest, dość wskazać na pomieszanie z sobą (wprawdzie nie w samym tekście Konstytucji, ale w przytoczonem wyżej umotywowaniu), »Narodu« ze »społeczeństwem«. W rzeczywistości niema żadnego sensu uważać czyto Naród czy (tem mniej) społeczeństwo za organ państwowy. Przeciwnie: Państwo wychodzi ze społeczeństwa, czy, jak ktoś woli, z Narodu, — ani społeczeństwo tedy, ani Naród nie mogą być organem tego tworu, który wyłoniły z siebie.

Stąd wniosek, że wzmianka o Narodzie jest w Konstytucji zbyteczną. Przecież ze słów »w Rzeczypospolitej Polskiej« wynika już jasno, że władza nie jest tu udziałem jakiegoś monarchy. Wzmianka ta jest i dla sądownictwa bez znaczenia: Sądy są, mimo brzmienia art. 2, organami Rzeczypospolitej, w której imieniu »wymierzają sprawiedliwość«. Ale S ą d y, nie pojedynczy sędziowie, ustanowieni przy Sądach, do której to kwestji wrócimy jeszcze niżej.

2. O »wymiarze sprawiedliwości« mówi nietylko art. 2, ale i art. 74, pierwszy w rozdziale o sądownictwie, podczas gdy art. 77 mówi o »u r z ę d z i e sędziowskim«. Chcąc wiedzieć co oznaczają te słowa, trzeba się liczyć i z tradycją — wszak to rzeczy »jak świat stare« — i z motywami, których przy ustawie świeżej, dopiero wchodzącej w życie, nigdy pomijać nie można. Przypatrzmy się np. analogicznemu przepisowi austr. ustawy zasadniczej z roku 1867 (dz. ustaw p. 144). Jej art. 1 nie mówi ani o wymiarze sprawiedliwości ani o urzędzie sędziowskim, lecz o *Gerichtsbarkeit*. Suche to wyrażenie, nie piękne, a jednako dość dobrze naukowo znanej treści. Nam chodzi tylko o jurysdykcję (o władzę sądową) c y w i l n ą. Możemy ją określić jako odłam władzy Rzeczypospolitej, chroniący w pierwszej linji sferę prywatną porządku prawnego (p. niżej pod VII). Ze stanowiska nauki trzeba tu odróżnić administrację sądownictwa (mniej dobrze: »sprawiedliwości«) od jurysdykcji właściwej. Pierwsza nie ma współdziałać z reguły w wykonywaniu władzy sędziowskiej (czyli — niecałkiem ściśle i wyczerpująco — t. zw. pieczy prawnej albo »orzecznictwa«), gdyż sprzeciwiałoby się to pojęciu sędziowskiej niezawisłości, o którem niżej. Jej zakres obejmuje: organizowanie Sądów (kreowanie nowych, dyzlokowanie już istniejących), dalej rozdział agend sądowych, czuwanie nad należytym tokiem urzędowania w Sądach (»prawo nadzoru«) i t. d. Ona działa »rozporządzeniami«, »instrukcjami« i »okólnikami«. Natomiast j u r y s d y k c j a w ł a ś c i w a polega na wykonywaniu t. zw. pieczy prawnej w określonych wyżej granicach. Trzeba odróżnić formę tej władzy od jej treści. Forma władzy sędziowskiej

może być różną i stąd podziały na władze: kierowania postępowaniem sądowem, rozstrzygania (uchwalania) *in merito*, egzekucyjną czyli wykonawczą, policyjną (inaczej dyscyplinarną; chodzi tu o policję sesyjną) i wreszcie władzę publicznego stwierdzania (t. j. w formie dokumentów publicznych) pewnych faktów, zapomocą »protokołów«, »stanów faktycznych«, lub »zanotowań urzędowych«. Objaśniać bliżej znaczenie wszystkich tych form władzy sędziowskiej równałoby się pisaniu dużego komentarza porównawczego na podstawie całego szeregu ustaw, obowiązujących w Rzeczypospolitej. Rzecz na tem miejscu niemożliwa, może nawet, wobec w najlepszym toku będącej kodyfikacji polskiej procedury cywilnej i ustawy o ustroju sądownictwa, nie na miejscu. Chodzićby tylko mogło o zaznaczenie stanowiska w materji tak zasadniczej, jak rozmiar władzy rozstrzygania sędziego, innemi słowy o pytanie, czy sędzia ma tylko »stosować przepisy prawne do pojedynczych przypadków« zapomocą (oczywiście) ich »interpretacji«, czy także może »znajdywać« lub »tworzyć« prawo. Trzeba zaznaczyć, że kwestja ta wykracza już poza formę władzy sędziowskiej i wkracza nawet w dziedzinę materjalnego prawa. Niegdyś, nie tak dawno zresztą, wielce modna, małe dziś stosunkowo wydaje się mieć znaczenie W chwili gdy polska działalność prawnicza skoncentrowaną jest, a przynajmniej być powinna, ku stworzeniu kompleksu ustawodawstwa polskiego, w tej chwili nie robi odpowiedniego wrażenia pewne specjalne, choć zasadnicze zagadnienie. Ale aktualne *in concreto* i dziś i jutro, ciągle ono domagać się będzie definitywnego rozstrzygnięcia. Z tem pytaniem mieszają niektórzy inne: czy istnieje t. zw. prawo prawnicze, prawo sędziowskie w tem znaczeniu, że rozstrzygnięcie sędziowskie wydane dla pewnego przypadku prawnego, może (i ma) być stosowane także w przypadkach innych. W przedmiocie pierwszego pytania nieraz już zaznaczyłem stanowisko, iż zdania prawa »pisanego« są koniecznym punktem wyjścia, punktem o p a r c i a zarówno dla prawoznawstwa, jak i dla orzekającego sędziego. Ale nowe zagadnienia przynosi z sobą życie prawne, któremu z biegiem czasu nie wystarczają przepisy dotychczasowe. Jest to t. zw. problem luk w prawie. Wiadomo, że art. 4 kodeksu Napoleona zakazuje sędziemu odmówienia wymiaru sprawiedliwości pod pozorem, że prawo milczy, że jest ciemne, lub niedostateczne. Otóż przy obradach nad tym artykułem podniósł Portalis: *s'il ne trouve pas dans la loi des règles pour décider, il doit recourir à l'equité naturelle (Discussion du Conseil d'État et du Tribunat sur le Code Civil, Paris MDCCCLV — Mot. T. II)*. Kodeks, szwajcarski (art. 1 ust. 2) wyraźnie upoważnił sędziego »do rozstrzygania wedle reguły, którąby sam stworzył jako ustawodawca«. W tych tedy przypadkach, gdzie chodzi (nie o rozstrzyganie *contra legem*, lecz)

o konieczne uzupełnienie ustawy, względnie prawa, rozstrzygnięcie sędziego ma charakter prawotwórczy, nie jest więc tylko zastosowaniem ustawy do szczególnego przypadku prawnego. Jednak mimo tego charakteru jest ono ograniczone — stwarza bowiem (nowe) prawo tylko dla pojedynczego przypadku prawnego. Drogą faktyczną, drogą narzucania przez Sądy najwyższych instancyj swych »judykatów« innym Sądom, które stosują je w innych przypadkach prawnych w obawie o los swych wyroków, gdy przyjdą pod rozpoznanie instancyj wyższych — może się dziać inaczej. I jak rzecz niemal każda ma swą dobrą i złą stronę, tak i tu jeden rezultat może być dobry. Oto pewne zasady przenikają sądowe orzecznictwo, nadając mu cechę jednolitości, usuwając sprzeczności i tym sposobem wpływając na t. zw. pewność prawa. Ale niewolnicze stosowanie tych zasad do wszystkich »analogicznych przypadków« właśnie wykracza przeciw zasadzie uzupełniania luk znalezieniem prawa. Ujednostajnienie pewych zasad może mieć rację bytu tam, gdzie chodzi o taką a nie inną interpretację danego przepisu prawnego — nie ma usprawiedliwienia tam, gdzie chodzi o stworzenie przepisu nowego dla rozwinięcia sytuacji nieprzewidzianej, nieobjętej przez dotychczasowe. Interpretacja przepisów obowiązujących jest regułą, uzupełnianie luk rzadkim wyjątkiem. I tu i tam jednak narzucanie interpretacji sędziemu, choćby przez sędziego »wyższego«, stwarza szablon, niepozwalający na uwzględnianie »szczególnych właściwości konkretnego przypadku«, i wykracza przeciw zasadzie niezawisłości sędziowskiej. Jednak, jak powiedziałem wyżej, mowa tu tylko o faktach; o ile chodzi o zasadę prawną, ta jest niewzruszalną: rozstrzygnięcie sędziego, wydane w poszczególnym przypadku prawnym, musi być ograniczone do tego przypadku, t. j. nie śmie być stosowane w przypadkach innych.

Tem dziwniej uderza w oczy fakt, iż na 236 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego (Sprawozdanie stenograficzne z 17 czerwca 1921 r., str. 5 i nast.) nikt z obecnych nie sprostował rażąco błędnych wywodów sprawozdawcy komisji rolnej, który, cytując m o t y w y wyroku Sądu Najwyższego w sporze o dobra Izdebnickie b. arcyksięcia Leopolda Rainera, zakupione następnie przez Ziemski Bank Kredytowy uzasadniał i c h moc wiążącą dla (całkiem innej) sprawy parcelacji dóbr żywieckich b. arcyksięcia Karola Stefana w następujący sposób: »Otóż orzeczenie to Najwyższego Sądu wiąże nas w Rzeczypospolitej z tego powodu, że co dopiero uchwalona Konstytucja w art. 77, ust. 2 wyraźnie mówi, że orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane ani przez władzę ustawodawczą, t. j. przez Sejm, ani przez władzę wykonawczą. Kwestja obecnie się wyjaśniła. Ponieważ tak dobra Izdebnickie, jak i dobra Żywieckie są prywatną własnością poszczególnych członków

byłej dynastji Habsburskiej, zachodzi potrzeba wprowadzenia tutaj przepisów ustawy obowiązujących co do parcelacji majątków większych. Nie można stosować ustawy, zaproponowanej przez Rząd, że majątki te mają przejść na rzecz Państwa, skoro Sąd Najwyższy orzekł, że to majątek prywatny i pod przepisy traktatu Saint Germain nie podpada«.

Jeżeli sama sentencja wyroku nie wiąże w innym przypadku prawnym, jakże mogą wiązać jego motywy! Przecież (wie o tem każdy) nawet motywy ustawy nie mają wiążącej mocy. Tego rodzaju twierdzenia, powinny były zaprawdę nie wychodzić na światło dzienne *(scripta manent)*, — przy największej wyrozumiałości, przy zrozumieniu »pobudek« przytoczonego wywodu, nie można objektywnie usprawiedliwić takiej ignorancji.

3. Powiedzieliśmy wyżej, że trzeba odróżnić formę władzy sędziowskiej od jej treści. Ta treść znajdzie pewne granice najpierw w ustawie lub w ustawach, określających właściwość Sądów cywilnych, a zatem stanowiących ścisłe kryterja, wedle których poddano im »sprawy prawne«, m. i. także *ratione materiae*. Dalej: szereg ustaw wyklucza w pewnych przedmiotach drogę sądową. Tak np. w myśl art. 13, nieobowiązującej już zresztą, ustawy o rzeczowych świadczeniach wojennych z 11 kwietnia 1919 (dz. praw Nr. 32, poz. 264) oraz art. 18 ustawy o osobistych świadczeniach wojennych z 25 lipca 1919 (dz. ustaw Nr. 67, poz. 401) — wszelkie roszczenia i spory z tytułu wykonania obowiązku świadczenia wojennego wyjęte są z pod orzecznictwa Sądów cywilnych i podlegają załatwieniu wyłącznie wedle przepisów art. 11—12 pierwszej z tych ustaw. Jaki będzie los tych przepisów wobec postanowienia art. 98 ust. 2 Konstytucji, który brzmi: »Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty« (por. też art. 121 Konstytucji). Trzeba podkreślić, że w art. 98, ust. 2 chodzi o »odszkodowanie«, o szkodę w pojmowaniu cywilistycznem, które przecież uwzględnia nietylko szkody majątkowe, lecz także »idealne«, »niematerjalne« szkody »moralne«. Wyraz »krzywda« jest tu mem zdaniem niewłaściwy. Szkoda może być następstwem wyrządzonej drugiemu krzywdy, ale krzywda sama przez się nie jest pojęciem cywilistycznem; takiem pojęciem jest »działanie bezprawne«, wywołujące szkodę materjalną, czy moralną, i co za tem idzie skutki prawne, będące zarazem skutkami bezprawia. Ze stanowiska prawa prywatnego chodzić tedy może wedle art. 98 ust. 2 Kostytytucji tylko o wynagrodzenie »szkód« i zysków utraconych. Że pojęcie szkody nie jest już w dziś obowiązujących ustawach cywilnych ograniczonem do szkody majątkowej, świadczy np. ogólne brzmienie przepisu art. 1382 K. N.: *Tout fait quelconque de l'homme, qui cause*

à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. Par. 1293 austr. kodeksu cywilnego definjuje szkodę następująco: *Schade heisst jeder Nachteil, welcher jemandem an Vermögen, Rechten, oder seiner Person zugefügt worden ist,* odróżniając ją następnie od »utraconego zysku«. (P. też §§ 253, 847 i 1300 niem. kod. cyw.).

W art. 98. ustęp 2. chce przeto Konstytucja zaznaczyć, że k a ż d e żądanie odszkodowawcze dochodzonem być może na drodze sądowej, wychodzi zatem w i d o c z n i e z założenia, że każde takie żądanie jest prywatno-prawnem, bez względu na kwalifikację t. zw. tytułu prawnego (por. art. 121 Konstytucji). Tytułem prawnym jest tu właśnie obowiązek wynagrodzenia szkody, istniejący po stronie »uszkodziciela«. Wynika stąd konieczność dostrojenia ustaw dotąd obowiązujących do tego przepisu (art. 126. ust. 2. Konstytucji); jeżeli to nie nastąpi, sędzia będzie musiał stosować przepisy dotychczasowe (art. 126 ust. 1 i 81 art. V Konstytucji). Tak samo będzie nawet wtedy, gdyby po ogłoszeniu Konstytucji wydano ustawę, wykluczającą drogę sądową w pewnych przypadkach: choćby żądanie z tej ustawy wypływające, względnie na niej oparte, dało się skonstruować jako odszkodowawcze, sędzia, mimo brzmienia art. 98, ust. 2. Konstytucji (por. też art. 38) musi zastosować tę późniejszą, choć przeciw niej wykraczającą ustawę (art. 81 Konstytucji).

Poruszono też w literaturze kwestję, czy wobec brzmienia art. 73 Konstytucji, powołującego sądownictwo administracyjne »do orzekania o legalności aktów administracyjnych«, możliwem będzie dochodzenie szkód w myśl art. 98 ustęp 1. Na to pytanie należy odpowiedzieć t w i e r d z ą c o, gdyż co innego »legalność aktów administracyjnych«, a co innego »krzywda i strata« z nielegalnego wypływająca aktu. Rzecz inna, czy sąd, mający rozstrzygnąć żądanie odszkodowawcze, nie zarządzi przerwy postępowania sądowego aż do wydania prawomocnego orzeczenia z art. 73. — Rzecz to zależy od przepisów procedury cywilnej, jak wogóle kwestja, czy i jaki wpływ ma mieć takie orzeczenie na rozstrzygnięcie sądowe.

Zaznaczyć trzeba wreszcie, że skreślenia drugiego ustępu art. 98 domagały się dwa stronnictwa: P. S. L. i P. P. S. (*vide* Poprawki zgłoszone podczas trzeciego czytania proj. ustawy konstytucyjnej, zał. do Nr. 2561).

Powiedzieliśmy wyżej, że przy interpretacji słów art. 74 Konstytucji o wymierzaniu sprawiedliwości (p. także art. 2 tamże), obok »tradycji« uwzględnić też należy materjały do samejże ustawy konstytucyjnej. Rzecz nabierze kolorytu przy uwzględnieniu faktu, że i w art. 79, ust. 1. »Projektu ustawy konstytucyjnej opracowanego przez komisję

konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego«, mówiącym o niezawisłości sędziowskiej, a odpowiadającym dzisiejszemu art. 77, była mowa o wymiarze sprawiedliwości (»Sędziowie są w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości niezawiśli i podlegają tylko ustawom«). Słowa te zastąpiono następnie, t. j. już w drugiem czytaniu ust. 1 słowami: »w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego« (p. art. 79 Projektu ustawy konstytucyjnej w redakcji przyjętej przez Sejm Ustawodawczy w drugiem czytaniu). Ta stylizacja, zatrzymana w art. 77, ust. 1 Projektu ustawy konstytucyjnej w redakcji przyjętej przez komisję konstytucyjną i przedłożonej Sejmowi Ustawodawczemu do uchwalenia w trzeciem czytaniu, znajduje się też w art. 77. ust. 1 Konstytucji. Ciekawe są motywy tej zmiany: »na mocy art. 79 sędziowie korzystają z niezawisłości tylko przy wymiarze sprawiedliwości. Ponieważ sędziowie na zasadzie wielu ustaw bywają delegowani do różnych urzędów również w charakterze sędziów, — jako przykład wymienię chociażby wypadek, gdzie sędziowie okręgowi wzywani są przy wyborach do Sejmu i wogóle przy wyborach, delegowani bywają do urzędów ziemskich również jako sędziowie i t. d., — należałoby zatem tę niezawisłość zastrzec dla sędziów wszędzie, gdzie pełnią obowiązki w charakterze sędziów«. (Sprawozdanie stenograficzne ze 179. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 października 1920 r., str. 39). Na poprawienie słów »wymiaru sprawiedliwości« na słowa: »swego urzędu sędziowskiego« zgodził się też referent. Przypadkami. w których sędziowie powoływani są w myśl specjalnych przepisów ustawowych do innych urzędów, komisyj i t. d., zajmuję się na innem miejscu. Ale nie o szczegóły teraz chodzi. Chodzi o skonstatowanie, że słowa »wymiar sprawiedliwości« mają o tyle tylko ścisłe znaczenie, o ile specjalnemi ustawami określone są granice sędziowskiego urzędu, władzy, o której formie i treści mówiliśmy wyżej. Mojem zdaniem punkt ciężkości spoczywa tu wyłącznie na zakresie władzy sędziowskiej, określonym przez ustawy: cały ten zakres podciągniętym być musi pod »wymiar sprawiedliwości« w rozumieniu art. 2. i 74. Konstytucji, ale też nic poza ten zakres. Mówić można o konieczności ulżenia Sądom w pracy i »odciążenia« ich od wielu agend, które zupełnie dobrze mógłby załatwiać kto inny; dążyć można do tego, aby sędziowie tylko i wyłącznie rozstrzygali (Sprawozdanie stenograficzne z 179. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego str. 34, 35). Spierać się można o to, czy ze stanowiska nauki ta lub owa dziedzina specjalna powinna lub nie powinna należeć do sędziowskich funkcyj, jeżeli jednak ustawa do nich ją zaliczyła, rzecz została przesądzoną pozytywno-prawnie. Mówi to wyraźnie art. 75 Konstytucji, przekazując »zakres i sposób działałania« Sądów przyszłemu ustawodawstwu.

II. Organizacja (art. 75, 76, ustęp 1, i art. V 84 Konstytucji).

1. Art. 75 przekazuje organizację Sądów drodze ustawodawczej. Mowa tu o »wszelkich« Sądach, nie oznaczoną jest natomiast bliżej ustawa czy ustawy, które tę organizację określą. Wedle sprawozdania stenograficznego z 206 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 4 lutego 1921 r. (str. 44) odrzucono wniosek do następnego artykułu, wówczas 78. projektu, dziś 77. ust. 1. Konstytucji, aby po wyrazie »ustawa« wstawić słowa: »szczegółowa o ustroju sądownictwa« — chodzi tam jednak tylko o sposób ustanawiania sędziów (p. niżej). Słowo »wszelkich« Sądów w art. 75. można rozumieć w ten sposób, że ustawa konstytucyjna miała tu na myśli nietylko Sądy zwyczajne; przeciwko temu przytoczono w literaturze poważne argumenty na tle innych jej artykułów i całego układu, choć z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że i organizacja innych t. j. nadzwyczajnych Sądów musi być również określoną osobnemi ustawami. Ale dla nas jest kwestja ta obojętną, nas zadowolniłoby nawet jeszcze dalsze zacieśnienie słowa »wszelkich« przez dodatek: zwyczajnych Sądów cywilnych. Przeto nie przeczymy oczywiście, że art. 75. dotyczy też karnego sądownictwa; eliminujemy je tu tylko zgodnie z naszym celem. Chodzi nam bowiem jedynie o ustrój zwyczajnych Sądów cywilnych, a w tej mierze, co do dotychczasowego ich stanu, odwołać się muszę do rozdziałów i uwag na innem poczynionych miejscu, *pro futuro* zaś, »*de lege ferenda*«, przypomnieć »Zasady Ustroju sądownictwa cywilnego« przyjęte przez Komisję Kodyfikacyjną Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie referatu prof. Stefki i ogłoszone drukiem w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Sprawiedliwości (Dział nieurzędowy, dodatek do Nr. 10, 11 i 12 z roku 1920). Dodać trzeba, że osobna komisja opracowała już także projekt ustawy o ustroju sądownictwa, który jednak uległ następnie zmianom i przeróbce i nie przeszedł jeszcze przez próbę uchwały plenarnej Komisji Kodyfikacyjnej.

2. Sędziowie pokoju. — Sąd Najwyższy.

Art. 76. wspomina o sędziach pokoju, presumuje zatem ustanowienie Sądów pokoju, wbrew zasadom przyjętym przez Komisję Kodyfikacyjną. Powstaje tedy konflikt między tą uchwałą a postanowieniem Konstytucji, konflikt, w którym oczywiście — narazie przynajmniej — ustąpić musi pierwsza. Chodzi tylko o to, w jakich granicach. Konstytucja nie przesądza jednak ani organizacji ani zakresu działania Sądów pokoju i w tych kierunkach ma dalsze ustawodawstwo zupełnie wolną rękę, mogąc i ograniczyć Sądy pokoju do spraw najdrobniejszych (p. powołane wyżej zasady Komisji Kodyfikacyjnej pod 7 i 4)

i pozostawić je w pewnych tylko częściach państwa. Nie wykluczoną jest też inna (śmielsza) interpretacja: wedle art. 76. sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność, wtedy i tam tylko, gdy i gdzie istnieją — jeżeli ich nie będzie, przepis stanie się nieaktualnym. Przeciwko takiej interpretacji przemawiają coprawda materjały (Sprawozdanie ze 179. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, str. 36, 38). Co do tej kwestji p. zresztą jeszcze niżej pod III.

Co się tyczy Sądu Najwyższego, o którym mówi — może zbytecznie — art. 84, przypomnieć trzeba obowiązujący »Dekret w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego«, ogłoszony w Dz. Praw z r. 1919 Nr. 15, poz. 199. Mimo więc przepisu art. 84 Konstytucji nie »ustanawia« się Sądu Najwyższego obecnie, skoro już istnieje w Rzeczypospolitej Polskiej. Nie było też chyba obawy o zamach na to istnienie.

III. Zasada nominacji i zasada wybieralności (art. 76).

Pierwszą uważać należy za naczelną, drugą — w stosunku do niej — jako wyjątek. Był wniosek, aby ust. 1. art. 76 zredagować inaczej: »Sędziowie I instancji z reguły są wybierani przez ludność. Sędziów wyższych instancyj mianuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia«. (Sprawozdanie stenograficzne z 206 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 4 lutego 1921, str. 43, 44). Wniosek ten upadł na szczęście. Stanowisko sędziego musi odpowiadać »warunkom przez prawo wymaganym«, mówi ust. 2. art. 76, przeciwko zaś sędziom »wybieranym przez ludność« podnosi nauka ciężkie zarzuty, zarówno *in puncto* wykształcenia, jak i niezawisłości Prawda, że sporadycznie zajść mogą przypadki, w których t. zw. sędzia zawodowy okaże się *in concreto* gorszym od sędziego »laika«, sądzić jednak należy, że z reguły rzecz ma się przeciwnie. Sądzenie wymaga dziś wielkiej znajomości prawa, oddania się zawodowi sędziowskiemu wyłącznie, zdala od wszelkich wyborów, kandydowania i t. d. (P. jeszcze niżej pod IV). Nie wynika stąd jednak, aby czynnik obywatelski pominąć zupełnie w sądownictwie (p. powołane wyżej zasady Komisji Kodyfikacyjnej pod 2); chodzi tylko o to, aby nie wysuwać wybieralności jako zasady. Nawet w tych granicach, jak to uczyniono w Konstytucji, rzecz wydaje się niebezpieczną. Art. 76 postanawia bowiem aż dwa wyjątki od nominacji: 1) »o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia« i 2) jak już wiemy, co do wybieralności sędziów pokoju »z reguły« przez ludność Pierwszy z tych wyjątków mógłby być tak tłumaczonym, że ustawa ma na celu pozostawić furtkę dla nominacji niektórych sędziów przez Ministra Sprawiedliwości, acz ze sprawozdania stenograficznego z 179.

posiedzenia Sejmu Ustawodawczego (str. 37) wynika, że chodzi tu o (wyjątkową) obieralność sędziów niższych instancyj. Jednakowoż furtką tą wejść mogą łatwo do ustawy inne jeszcze postanowienia, wykraczające wprost przeciw zasadzie nominacji. Słowa te stosują się bowiem, mojem zdaniem, zarówno do ustaw obecnie obowiązujących w tym przedmiocie, jak i do każdej ustawy, która ustanowienie sędziów regułować będzie w przyszłości. Nie jest więc wykluczonem dojście tą drogą do realizacji prądu, aby sądy same »kooptowały« sędziów dla siebie. Nie uważalibyśmy tego żadną miarą za odpowiednie, choćby to zgodne było z chwilowym »duchem czasu«. Zaprzątanie sędziów sprawami nominacyjnemi, zrywanie tym sposobem łączności sądownictwa z państwem, hipertrofja niezawisłości i odrębności, posunięta aż do maniactwa — to przejawy, które nie mogłyby rokować wydania dobrych owoców dla należytego orzecznictwa. Przepis, że Prezydent Rzeczypospolitej mianuje sędziów, nie obraża wcale zasady niezawisłości jednego jej organu od drugiego, bo jak zauważyliśmy pod I, organami »Narodu« w zakresie wymiaru sprawiedliwości są nie poszczególni sędziowie, lecz Sądy (art. 2 Konstytucji).

O drugim wyjątku od zasady nominacji mówiliśmy już wyżej. Tu jeszcze dodamy argumenty, jakie przytoczono przeciw zasadzie «wybieralności« w toku obrad sejmowych: »gdyby sędziowie pierwsze instancji, — a przez pierwszą instancję rozumie się nietylko sędziów pokoju w Kongresówce, ale i sędziów powiatowych w Małopolsce, a także i sądy kolegjalne, które rozstrzygają w pierwszej instancji w Małopolsce, w Królestwie i w Poznańskiem — byli wybierani, to byłaby pewna zależność tych sędziów od społeczeństwa, bo wiedzieliby, że po pewnym czasie będą na nowo wybierani. Dalej sędziowie prawnicy unikaliby takiego urzędu, wiedząc, że w adwokaturze czy notarjacie będą mieli lepsze stanowisko. Sędziowie pokoju w Królestwie, pochodzący z wyboru, nie są prawnikami, i nie dają gwarancji należytego rozstrzygnięcia nieraz trudnego i zawiłego sporu, tem więcej, że w Królestwie właściwość sądów pokoju jest do 30.000 mk., ale choć przedmiot sporu i mniej wart, wychodzimy z tego założenia, że sprawy biednych muszą być tak samo rozstrzygane jak sprawy bogatych, więc sędzia powinien dawać gwarancję, że jest człowiekiem fachowym. Dokąd tak nie jest, i póki się nie umożliwi przejścia ze stanu sędziowskiego do państwowej administracji, adwokatury, lub notarjatu, nie możemy się za tą poprawką oświadczyć. Dalej każdy, kto podaje się na stanowisko sędziego, ten pragnie mieć zapewnioną emeryturę, ażeby wdowy i sieroty miały należyte zabezpieczenie. Tymczasem, gdy sędzia będzie po pewnym czasie oddalony, nie będzie miał zabezpieczenia. Dlatego ludzie, którzyby się nadawali, nie będą się garnęli do

tego urzędu. Dalej chodziłoby o to, ażeby z niższych instancyj było przygotowanie do wyższych, ażeby w niższych instancjach sędziowskich byli ludzie odpowiedni do zajęcia z czasem wyższych stanowisk sędziowskich. Dlatego sprzeciwiamy się tej poprawce« (Sprawozdanie stenograficzne z 179 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 października 1920 r., str. 33, 34).

IV. Zasady: niezawisłości, nieusuwalności, niezawieszalności, nietykalności, nieprzenaszalności i nietykalności (art. 77. 80.).

Pierwsza z tych zasad jest naczelną, następne są jej wypływem; są to t. zw. gwarancje sędziowskiej niezawisłości. Do takich gwarancyj zaliczyć jeszcze można nadto: 1) zasadę nominacji przez Państwo (p. wyżej pod III), wbrew zasadzie »wybieralności«, — chodzi tu bowiem o stosunek sędziego do ludności, o jego niezawisłość od wyborców; 2) zasadę odrębności stanowiska sędziów i ich stałego uposażenia (art. 80 Konstytucji); 3) zasadę dopuszczalności badania należytego ogłoszenia ustaw i ważności rozporządzeń (p. niżej pod V). Zasadę niezawisłości sędziowskiej określono w toku obrad nad Konstytucją jako »wyeliminowanie sędziów z pod jakiegokolwiekbądź wpływu czynników ubocznych, któreby mogły tę lub inną presję wywrzeć na ich orzeczenia«, i umotywowano ją jako: »najważniejsze paladjum swobody obywatelskiej. Sądownictwo nie może być budowane na zasadzie subordynacji wobec władzy przełożonej, jak się to dzieje w innych gałęziach władzy państwowej. Stanowisko sędziego jest całkiem inne. Ani interes państwa, ani interes poszczególnych grup, warstw nie może wywierać na orzecznictwo sądowe żadnego wpływu. Obywatel, będący w zgodzie z ustawami, powinien znaleźć opiekę w sądzie. Sędziowie wykonywujący orzecznictwo powinni się oprzeć tylko na ustawie i na swojem sumieniu. Wyrok sądowy, orzeczenie sędziego może być zmienione tylko w drodze instancji i nie może tu być stosowana żadna sprawiedliwość gabinetowa, gdzie orzeczenie sędziego może być zmienione bądźto przez jakiegoś Ministra, bądź przez Prezesa Ministrów, bądź nawet przez kogoś jeszcze wyżej postawionego. Sędzia pod każdym względem powinien być niezależny«. (Sprawozdanie stenograficzne ze 179. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 października 1920 r., str. 42 i 32, 33). — Słowa, użyte w ustępie pierwszym art. 77: »i podlegają tylko ustawom«, stoją w związku z postanowieniem art. 81 Konstytucji, o którym niżej pod V. Niezawisłość rozciąga się wedle wyraźnego brzmienia Konstytucji na »sprawowanie urzędu sędziowskiego«, a zatem na wszystkie funkcje, przydzielone sędziom ustawami.

Historję tych słów podaliśmy wyżej (I). Tu dodać jeszcze należy, że niezawisłość w sprawowaniu urzędu sędziowskiego ma oczywiście nietylko sędzia zawodowy, lecz także sędzia handlowy w komplecie sądu okręgowego. Co się tyczy drugiego ustępu art. 77, to wyjaśniłem już wyżej, że nie można tłumaczyć go w ten sposób, jakoby orzeczenie sędziowskie wydane w jednej sprawie wiązało zasadniczo kogokolwiek w sprawie innej. Również — jak to wykazano w literaturze — nie może ten przepis odnosić się do przypadków, w których ustawowo (z mocą wsteczną) usunięto t. zw. prawa nabyte, co do których nie zapadło jeszcze orzeczenie sądowe, gdyż wyklucza on jedynie zmianę d a n e g o orzeczenia sądowego przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą. Przy ocenie tej kwestji pamiętać też należy o zasadzie »materjalnej prawomocności« rozstrzygnięcia sądowego, polegającej na tem, że rozstrzygnięcie, przeciw któremu omieszkano, wyczerpano lub brak zwyczajnych i nadzwyczajnych środków prawnych — jest niewzruszalnem, choćby było nieuzasadnionem w stanie faktycznym sprawy, choćby było niesłusznem.

Od zasad nieusuwalności, niezawieszalności i nieprzenaszalności sędziego są trzy wyjątki: *a)* wola samego sędziego, *b)* orzeczenie sądowe »w wypadkach ustawą przewidzianych« i *c)* zmiana w organizacji sądów postanowiona w drodze ustawy (art. 78). Co się tyczy trzeciego z tych wyjątków *(c)*, patrz obecnie obowiązującą dla całej Rzeczypospolitej ustawę z dnia 18 maja 1921 r. (Dz. ustaw Nr. 46, poz. 278), której art. 1 postanawia, iż okres zmian w organizacji sądów upływa z końcem r. 1921, jednakowoż Rada Ministrów może go przedłużyć najdalej do końca r. 1922, co też uczyniła rozporządzeniem, ogłoszonem w Dz. Ustaw z r. 1921 Nr. 102, poz. 735. Ustawę tę rozciągnięto także na górnośląską część województwa śląskiego, z tą różnicą, że okres zmian w organizacji sądów w województwie śląskiem, w ciągu którego w związku z ich przeprowadzeniem wolno sędziów przenosić na inne miejsca lub stanowiska służbowe na całym obszarze Rzeczypospolitej (tudzież w stan spoczynku), upływa z końcem r. 1923, zaś Rada Min. może ten okres przedłużyć najdalej do końca 1924 r. (ustawa z 16 czerwca 1922 r., Dz. Ustaw Nr. 46, poz. 388). Ustawa konstytucyjna nie mówi nic o wieku, jako o przyczynie usuwalności z urzędu sędziowskiego (co poruszono w materjałach), jednakowoż jest to kwestja pójścia sędziego na emeryturę, która w myśl art. 80 będzie określona osobną ustawą.

Charakterystyczną jest przyjęta przez Konstytucję zasada nietykalności sędziów, na wzór nietykalności posłów. Że słowa art. 79: »bez uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu« i: »sąd może zażądać niezwłocznie uwolnienia aresztowanego« — są niejasne i wywołać mogą rozmaite interpretacje, wskazano już przedemną w literaturze.

Spornem być może mianowicie: *a)* czy chodzi tu o sąd, do którego dany sędzia należy, czy o sąd karny, ścigający winnego sędziego; *b)* czy chodzi o odpowiedzialność karno-sądową, czy o odpowiedzialność karno-administracyjną. Mojem zdaniem nie idzie tu, mimo brzmienia art. 79, o sąd już wskazany przez (dotychczasowe) ustawy, lecz o sąd, który wskaże ustawa przyszła, a wobec tego dotyczący przepis należy do rzędu tych, które są zależne od wydania odpowiednich ustaw (art. 126 ustęp pierwszy Konstytucji); — one to wyjaśnią zapewne poruszone pod *a) b)* wątpliwości. Postanowienie art. 79 jest zresztą jednym z przykładów na ową przesadę w pojmowaniu niezawisłości sędziowskiej, o której z innego punktu widzenia wspomniałem już wyżej.

Zasadę odrębności stanowiska sędziów wyraża art. 80. Wedle materjałów, chodzić tu ma o niedopuszczenie, aby sędzia drogą forytowania, drogą otrzymania wyższej rangi, był nakłanianym do przekraczania swych obowiązków. W projekcie Komisji konstytucyjnej znajduje się nawet, nieprzyjęta przez tę Komisję ani przez Sejm, poprawka do tego artykułu (wówczas 82), której ustęp pierwszy brzmi: »Sędziowie są wykluczeni z hierarchji urzędniczej«. Mówiono *à propos* tej poprawki o konieczności wyeliminowania sędziów z całego systemu urzędniczego, z pod wszelkiej subordynacji w pojęciu urzędniczem, a także o konieczności zapobieżenia, aby sędzia rangi niższej nie kierował się w swem wyrokowaniu wolą i opinją sędziego o wyższej randze (cel zapobieżenia psychologji biurokratycznej). Znowu przesada: jak można wyłączyć sędziów w z u p e ł n o ś c i z hierarchji urzędniczej, skoro się mówi o sędziowskim urzędzie, skoro sędzia jest w zasadzie sędzią państwowym, spełnia funkcje dla państwa i pobiera od państwa »uposażenie«? Dlaczego sędzia młodszy, niedoświaczony, nie ma np. zasięgnąć rady *in concreto* u swego starszego kolegi, — nie wiemy. Nie wiemy też, poco istniałaby administracja sądownictwa, gdyby sędzia nie miał mieć wobec niej żadnej »subordynacji« w zakresie, który ustawa dla administracji sądowej przepisuje. Jeżeli zaś chodzi o to, aby zapobiec wyżej wskazanym nadużyciom, nie pomoże na to owo proponowane a słusznie przez Sejm nieprzyjęte »świetne odosobnienie«: wszak zawsze się znaleźć mogą ambitne jednostki, dążące do tej lub innej »prezesury« sądowej, dającej obok »honoru« i władzy jeszcze dodatek za kierownictwo!

Nie ulega wątpliwości, że odpowiednie uposażenie sędziów jest jedną z najsilniejszych gwarancyj ich niezawisłości.

V. Zasada dopuszczalności badania należytego ogłoszenia ustaw i ważności rozporządzeń (art. 81).

Przyjęcie powszechnie uznanej zasady niezawisłości Sądów nie musi być koniecznie związanem z wyraźnem nadaniem im uprawnienia do badania ważności ustaw, a nawet ostać się może przy wyraźnem ustawowem wykluczeniu tego uprawnienia. Nadanie Sądom takiego uprawnienia sprzeciwia się zasadzie »suwerenności« Sejmu, a jest możliwem tylko w systemie, przyjmującym obok zasady »rozdziału władzy« także i zasadę »podziału władz«, przyczem władza sądowa ma być czynnikiem »hamującym« (system amerykański). Chodzi tu oczywiście o to, aby poszczególne ustawy w państwie nie sprzeciwiały się Konstytucji, i nad tem właśnie czuwać mają Sądy, odmawiając stosowania ustaw z Konstytucją niezgodnych. W ogromnej większości państw przyjętą jest jednak zasada inna, zasada, którą wyraża też art. 81. naszej Konstytucji, iż »Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych«, choćby te ustawy były sprzeczne z Konstytucją. Jakie są (znane zresztą powszechnie) motywy tego postanowienia, jest dla nas dziś już obojętnem — przytaczamy tylko ze Sprawozdania 160. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8 lipca 1920 (str. 6) następujące charakterystyczne zapytanie: »Gdzież jednak wyobrazić sobie można inny (t. j. poza Ameryką) kraj, w którymby sędzia, mogąc orzekać o prawomocności danej ustawy, trzymał się ściślej drogi prawa i nie kwestjonował ustaw, które mu są niedogodne?« Zapatrywanie na tę kwestję zależy, jak nam się wydaje, od stanowiska, jakie się zajmie w przedmiocie stosunku sędziego do ustawy (p. wyżej pod I.). Stanowisko zbliżone do t. zw. wolnej szkoły prawa przemawiałoby raczej za nadaniem też sędziemu uprawnienia do badania ważności ustaw, podczas gdy stanowisko »legalne«, wykluczające we wszystkich przypadkach »znajdywanie« prawa przez sędziego, każe mu tem samem tylko i wyłącznie zastosować ustawę, a zatem ustawę choćby niezgodną z Konstytucją.

W art. 81 sformułowano dotyczący przepis za wzorem innych konstytucyj, zaczynając od odmowy, a ukrywając wstydliwie uprawnienia sędziego, które są dwojakie: *a)* dopuszczalność badania należytego ogłoszenia ustaw i *b)* dopuszczalność badania ważności rozporządzeń. Co do pierwszego, mogą łatwo zajść kwestje sporne. Dla ilustracji weźmiemy art. 72 Konstytucji, co do którego pojawiło się w literaturze twierdzenie, iż w tekście Konstytucji został podany niezgodnie z zapadłą w 3-iem czytaniu uchwałą. Artykuł ten nadaje stronom prawo odwołania się do właściwego sądu od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w drugiej instancji, — gdy tymczasem, wedle

powyższego twierdzenia, uchwalić miano ostatecznie słowa: »w pierwszej instancji«. Twierdzenie to nie jest zgodne z prawdą, skoro na str. 33 Sprawozdania stenograficznego z 219. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 15 marca 1921 r. dokonano wyraźnie sprostowania druku: Art. 72* zamiast słów »w pierwszej instancji« ma być »w drugiej instancji«. Ale przypuśćmy że powyższe twierdzenie jest prawdziwem: czy sędzia mógłby sprostować omyłkę odpowiednio do zapadłej uchwały? Tak, gdyż należytego ogłoszenia ustawy nie można pojmować czysto formalistycznie, t. zn. z ograniczeniem do zbadania, czy ją ogłoszono w dzienniku ustaw, zaopatrzono w potrzebne podpisy i t. d. Dopuszczalność badania należytego ogłoszenia ustawy polega również na stwierdzeniu, czy tekst ustawy odpowiada w zupełności ustalonej uchwale Sejmowej, gdyż w razie przeciwnym przyjąćby należało, iż nawet umyślne sfałszowanie jej tekstu ma wiązać sędziego: konsekwencja niemożliwa do przyjęcia.

Nie ulega wątpliwości, że sędzia może badać ważność wszelkich rozporządzeń, t. j. odmówić im *in concreto* »ważności«, jeżeli wykraczają przeciw ustawom, względnie przekraczają ustawowe upoważnienie. Jakiem mianem rozporządzenie oznaczono, jest rzeczą obojętną: art. 44 mówi w sposób wprost urągający wszelkiej ścisłości naukowej m. i. o rozkazach i zakazach, przeciwstawiając sobie te dwa pojęcia, a w każdym razie odróżniając je od siebie, jako odrębne, gdy tymczasem każdemu chyba winno być wiadomem, że »rozkaz« obejmuje w sobie i »zakaz« i »nakaz«; pierwszy jako rozkaz spełnienia pewnej czynności, drugi jako rozkaz powstrzymania się od niej.

Według wyraźnego postanowienia art. 3 ustęp 5 ma sędzia odmówić »mocy obowiązującej« rozporządzeniom, »z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli«, gdy nie zostały wydane »z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią«.

VI. Zasada jawności rozprawy (art. 82).

Śladem innych konstytucyj postanowiła też konstytucja polska jawność rozprawy (por. np. art. X austr. ustawy zasadniczej z d. 21 grudnia 1867 Nr. 144 Dz. u. p.). Artykuł 82 mówi tylko o rozprawach przed sądem orzekającym, w sprawach cywilnych (i karnych), nie dotyczy zatem reszty postępowania sądowego, np. narad sędziowskich, postępowania przygotowawczego, przesłuchań stron, świadków, lub znawców, odbywanych poza rozprawą przed sądem orzekającym (p. § 175 austr. proc. cyw.), możności przeglądu aktów sądowych, postępowania egzekucyjnego i t. d. To jedno ograniczenie jawności w pojęciu szerszem. Drugie ograniczenie — już nawet jawności »rozprawy« —

wypływa ze słów art. 82: »o ile ustawy w tym względzie nie przewidują wyjątku«. Wyjątki takie znane są ustawom procesowym dziś obowiązującym na ziemiach polskich, znane też będą przyszłej polskiej procedurze cywilnej (»Polska Procedura Cywilna«, Projekty referentów z uzasadnieniem. Kraków 1921, str. 113 i nast. — Referat Skąpskiego). Do nich należą np. niedopuszczenie przysłuchiwania się rozprawom przez dzieci, przez osoby bez obowiązku uzbrojone, przez świadków, którzy dopiero mają być przesłuchani, przez osoby wydalone z sali rozpraw *ex re* niewłaściwego zachowania się (»zakłócających rozprawę«); wykluczenie jawności rozprawy ze względu na obyczajność lub porządek publiczny, z obawy nadużyć w celu zaburzenia rozprawy, z powodu omawiania faktów z życia rodzinnego (p. § 172 austr. proc. cyw.).

Jawność rozprawy ma dwa cele: cel »pedagogiczny« względem obecnej przy rozprawie publiczności, i dopuszczenie możności skontrolowania przez nią sądowego orzecznictwa. Są to jednak zwykle tylko pięknie brzmiące słowa. Publiczność może się często nauczyć krętactwa i przy rozprawach cywilnych, — zły sędzia nic sobie z »kontroli« nie robi, dobry jej nie potrzebuje, na niedołężnego nie wywrze wpływu. Jaki efekt wywołuje w życiu jawność rozprawy naprawdę, widzimy z wielu (zbyt wielu) utworów dramatycznych, ktorych autorom jawność rozprawy posłużyła do zebrania sarkastycznych wzorów. Niejeden też sędzia (lub częściej kandydat na sędziego w przyszłości), widząc je na scenie, starać się będzie uniknąć wytkniętych wad w »życiu«, choćby tylko z obawy przed śmiesznością; motyw to, jak wiadomo, odgrywający dużą rolę. Jeżeli więc mowa o celu pedagogicznym jawności, to mojem zdaniem nie chodzi tu tyle o publiczność, ile o sędziów. Zresztą wykluczenie jawności, jako reguła, byłoby ubliżeniem dla sądownictwa: wymiar sprawiedliwości nie jest czemś, z czemby się przed kimkolwiek kryć było potrzeba, a wiadomo, że wszelka tajemnica wzbudza nieufność do »tajemnic kramarzy«.

Przepis art. 82, mówiąc o wyjątkach od zasady jawności rozprawy, ma na myśli zarówno wyjątki przewidziane w dotychczasowych ustawach, jak i wyjątki, jakie od niej postanowią ustawy przyszłe.

VII. Konflikty kompetencyjne (art. 86).

Stanęliśmy (pod I.) na stanowisku, że jurysdykcja cywilna jest odłamem władzy Rzeczypospolitej, chroniącym w pierwszej linji sferę prywatną porządku prawnego. Wynika stąd, że inna, publiczno-prawna sfera tego porządku powinna być chronioną zasadniczo przez inne »odłamy« władzy państwowej. Wyjątki są możliwe od obu reguł, i to

z trzech przyczyn. Po pierwsze: ustawodawca przydziela nieraz wyraźnie sądom pewne sprawy natury publiczno-prawnej. Po drugie: pewne sprawy prywatno-prawne mogą być odjęte sądom a przekazane władzom administracyjnym. Po trzecie wreszcie: co do pewnych spraw zajść może wątpliwość, czy należą do rzędu prywatno- czy publiczno-prawnych. Stąd wynikają t. zw. konflikty kompetencyjne, które mogą być dodatniemi lub ujemnemi w miarę tego, czy dwie różne władze (Sąd i Władza administracyjna) uznają czy zaprzeczają swą właściwość dla załatwienia sprawy. Ustawa może dwojako starać się wybrnąć z tych sytuacyj: albo przekazać rozstrzyganie wspomnianych konfliktów wyłącznie Sądom cywilnym, albo stworzyć w tym celu osobny »Trybunał«. Kto stoi na stanowisku »nadwładzy« Sądów, ten przyjmie zapewne pierwszy punkt wyjścia. Kto np. orzekanie o legalności aktów administracyjnych (p. art. 73 Konstytucji) chciałby przydzielić Sądom zwyczajnym, ten, argumentując »zgrubsza«, przydzieli im też do rozstrzygania konflikty kompetencyjne. Podnieść jednak trzeba, że podczas gdy w pierwszej kwestji za Sądami zwyczajnemi przemawiają przynajmniej zalety postępowania sądowego, to w kwestji drugiej przeciw nim zbyt silnie przemówi fakt, iż te Sądy miałyby rozstrzygać »swe własne« spory, o tyle, że konfikty — dodatnie, czy ujemne — zachodzą właśnie między niemi a władzami administracyjnemi. Dlatego Konstytucja słusznie stwarza »Tybunał Kompetencyjny«, który ma być powołany osobną ustawą do życia. Jaka będzie organizacja tego Trybunału i jakie przed nim postępowanie — tego narazie przewidzieć nie można, i nie tu też miejsce do przedstawiania *de lege ferenda* zarysu linij wytycznych w tej mierze. Ostrzec tylko trzeba przed naśladownictwem niemożliwego wprost w konsekwencjach praktycznych postępowania przed b. austr. Trybunałem Państwa po myśli ustawy z 18 kwietnia 1869 Dz. u. p. Nr. 44.

Artykuł 86 nie dotyczy oczywiście sporów o właściwość pomiędzy Sądami zwyczajnemi.

Artykuł 74.

Sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł 75.

Organizacja, zakres i sposób działania wszelkich sądów będą określone w drodze ustawodawczej.

Artykuł 76.

Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie

zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność.

Urząd sędziowski może objąć tylko osoba, odpowiadająca warunkom, przez prawo wymaganym.

Dr. Trammer Jerzy.

Według artykułu 76 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. »sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność«.

Część pierwsza zacytowanego zdania (»sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej«) jest zrozumiała. Z powodu wielkiego znaczenia urzędu sędziowskiego zastrzeżonem jest mianowanie sędziów Prezydentowi Rzeczypospolitej. Ponieważ jednakże mianowanie wszystkich sędziów przez samego Prezydenta Rzeczypospolitej byłoby dla tego Prezydenta zbyt uciążliwem, przeto zastrzeżonem jest (wyrazy »o ile ustawa nie zawiera innego postanowionia«) innym ustawom postanowienie, których sędziów — (oczywiście sędziów niższej kategorji) — nie będzie mianował Prezydent Rzeczypospolitej; te inne ustawy będą zawierały postanowienie, kto będzie tych innych sędziów powoływał na urząd, np. minister sprawiedliwości, prezes sądu apelacyjnego, kolegjum sędziowskie, ludność zapomocą wyborów i t. d.

Pod tym względem jednak ustawa konstytucyjna przyszłym innym ustawom wskazuje już zgóry drogę, ograniczając je w pewnym kierunku. Oto ustawa konstytucyjna nakazuje, że »jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani będą przez ludność«.

To ograniczenie grzeszy brakiem ścisłości prawniczej.

I tak wybór przez ludność odnosić się ma do »sędziów pokoju«. Ustawa konstytucyjna nie powiada jednakże, jaką kategorję sędziów uważa za sędziów pokoju Wyrażenie »sędzia pokoju« nie jest ustawowem wyrażeniem technicznem, którego powołanie już wskazuje na pewną kategorję sędziów. Otóż na ziemiach b. zaboru rosyjskiego jest sędzią pokoju każdy sędzia w sprawach cywilnych i karnych, wyrokujący w pierwszej instancji w sądzie niższej kategorji (przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa z dnia 19 sierpnia 1917 r.). W byłym zaborze niemieckim nazywany jest sędzią pokoju sędzia nieprawnik, wyrokujący w pierwszej instancji w pewnych sprawach karnych, które normalnie należą do sądów powiatowych, a które ze sądów powiatowych wydzielone zostały w pewnym okręgu. W byłym zaborze austrjackim instytucja sędziego pokoju jest wogóle nieznaną. Otóż, czy postanowienie Konstytucji odnosi się do innej kategorji sędziów w byłym

zaborze rosyjskim, a do innej kategorji sędziów w byłym zaborze niemieckim, a nie odnosi się do żadnej kategorji sędziów w byłym zaborze austrjackim? Tak pojmować nie można przepisu Konstytucji, bo ustawa jest jedną dla całego państwa.

Z powodu braku określenia pojęcia »sędziego pokoju« w ustawie konstytucyjnej, pozostawić należy swobodę określenia pojęcia sędziego pokoju przyszłym ustawom. Skutkiem tego te przyszłe ustawy zakreślają granicę nakazowi, zawartemu w ustawie konstytucyjnej.

Dalej ustawa konstytucyjna nakazuje tylko »w regule« sędziów pokoju wybierać przez ludność. Co to znaczy? Jaki ma być stosunek wyjątków do reguły? Czy wyjątki będą liczne, czy nieliczne? Czy wyjątki będą się odnosiły do pewnych sędziów pokoju, wyróżniających się od pozostałych sędziów pokoju rangą, czy wiekiem, czy miejscem służbowem, czy rodzajem spraw, które mają załatwiać i t. d.? Żadnych wskazówek pod tym względem w ustawie konstytucyjnej nie znajdujemy.

Konstytucja pozostawia więc także i w tym kierunku swobodę przyszłym ustawom. I w tym kierunku przyszłe ustawy zakreślą granice nakazowi zamieszczonemu w Konstytucji.

Wspomniani tu, a tak co do pojęcia nieokreśleni sędziowie pokoju »mają być wybierani przez ludność«. I ten przepis nic nie powiada. Niewiadomo, kto będzie stanowił tę wybierającą ludność? Zapewne będzie nią ludność w pewnych okręgach terytorjalnych. Ale czy nią będzie cała ludność, np. wszyscy wyborcy sejmowi z pewnego okręgu? Czy tylko wyborcy sejmowi powyżej pewnego wieku? Czy to będą wybory bezpośrednie, czy pośrednie? Czy może Rady gminne będą imieniem ludności dokonywały wyboru? Takie i tym podobne wątpliwości się nasuwają.

I w kierunku na ostatku wspomnianym decydować będą dopiero przyszłe ustawy.

Okazuje się, że z powodu nieścisłego wyrażenia się ustawy konstytucyjnej granice, w których odbywać się będzie wybór sędziów pokoju, zależne będą dopiero od przyszłych ustaw.

Może jest to mimowolną zaletą ustawy konstytucyjnej, gdyż przez to stworzoną została możność osłabienia zapomocą przyszłych ustaw doniosłości postanowienia ustawy konstytucyjnej o wyborze sędziów pokoju, przez to mianowicie, że przyszłe ustawy nadadzą urzędowi »sędziego pokoju« możliwie najszczuplejsze granice, tak pod względem spraw im przydzielonych, a więc pod względem jurysdykcji, jak i przez osłabienie reguły wyboru sędziów pokoju zapomocą licznych wyjątków. Te przyszłe ustawy wreszcie mogą ewentualnie uregulować wybór sędziów pokoju przez ludność w ten sposób, by ten wybór uczynić najmniej szkodliwym.

Tu zaś leży sedno rzeczy.

W stosunkach u nas istniejących uznać bowiem należy wybór sędziów za szkodliwy i za zdolny do podkopania tego stanowiska, jakie sędzia wogóle w interesie wymiaru sprawiedliwości mieć powinien.

Wprawdzie ustawa konstytucyjna zaznacza, że »urząd sędziowski mogą objąć tylko osoby, odpowiadające warunkom przez prawo wymaganym«, a więc osoby, posiadające np. pewien wiek, posiadające pewne wykształcenie, mogące się wykazać pewnemi egzaminami i t. d., i wybór przez ludność mógłby się odnosić tylko do osób, odpowiadających tym warunkom. To jednak nie daje jeszcze gwarancji, że sędzia przez ludność wybrany będzie sędzią niezależnym i objektywnym. To są zaś istotne wymogi urzędu sędziowskiego.

W regule tylko sędzia niezależny daje gwarancję sprawiedliwości. Niezależnym prawdziwie może być sędzia tylko wówczas, gdy obrawszy sobie raz zawód sędziowski i spełniając zawód ten sumiennie, ma pewność, że urzędu swego nie straci. Tej pewności nie może mieć, jeżeli zależny jest od wyboru przez ludność. Wybór musi się co pewien czas powtarzać; sędzia zaś nie będzie miał pewności, czy przy ponownym wyborze znowu wybrany zostanie, czy też nie będzie musiał ustąpić z urzędu sędziego i szukać innego chleba. Ta obawa, której nie każdy sędzia będzie się mógł oprzeć, spowoduje, że sędzia w ciągu perjodu urzędowania, opartego na wyborze, liczyć się będzie z temi jednostkami, które będą miały wpływ przy następnych wyborach. To liczenie się z faktem tu podanym odbierze mu objektywność, uczyni go skłonnym do forytowania w urzędowaniu wspomnianych wpływowych (zwłaszcza politycznie) jednostek, grup ludności i t. d. Czy to wyjdzie na korzyść sądownictwa, którego objektywność jest podstawą porządku prawnego?

Nie mówimy już o braku autorytetu sędziego wybranego w stosunku do wyborców. Ileż to razy zdarzać się będzie, że wyborca, niezadowolony z wyroku sędziego wybranego, da w takiej lub owakiej formie wyraz pogróżce, że przyszłe wybory wydadzą sędziego lepszego — oczywiście dla wspomnianego wyborcy.

Do takich konsekwencyj przykrych nie należy dopuścić.

Prof. Krzymuski Edmund.

Wobec tak wyczerpującego i doskonałego komentarza prof. Jaworskiego do naszej Konstytucji Marcowej, niełatwo jest prawnikowi, który nie poświęcił tej ustawie równie specjalnych i głębokich studjów, powiedzieć o niej coś ważnego, czegoby w tym komentarzu już nie było, lub coby miało odbiegać od wyrażonych w nim zapatrywań.

A jednak zaszczycony w tej mierze uprzejmem zaproszeniem naczelnego redaktora niniejszego Czasopisma, musiałem stanąć do apelu i zabrać się do spisania następujących uwag.

I. Zaczynam od materji, która jest najbliższa mojej wiedzy fachowej. Jest nią sądownictwo, o którem traktuje rozdział IV Konstytucji. Są tam *A)* rzeczy, które mnie rażą, i *B)* braki, które mnie zadziwiają.

A) Rażą mnie artykuły 76 i 79. W art. 76 czytamy *a)* że sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, tudzież *b)* że urząd sędziowski może objąć tylko osoba, odpowiadająca warunkom przez prawo wymaganym.

Otóż przepis pod *a)* uważam za niejasny, gdyż nie daje mi odpowiedzi na pytanie, czy owe inne postanowienia odnosić się mają do Konstytucji, czy też do ustaw wogóle. W pierwszym razie należałoby powiedzieć: o ile u s t a w a n i n i e j s z a nie zawiera innego postanowienia. W drugim zaś przypadku przepis, że sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, nie miałby żadnego waloru konstytucyjnego, gdyż każdorazowy ustawodawca mógłby w drodze zwyczajnej uczynić go iluzorycznym.

Co się tyczy przepisu pod *b)*, to wprost nie pojmuję, jak można było wprowadzić go do Konstytucji. Wszakże zadaniem każdej konstytucji jest stwarzanie dla stosunków, które ona normuje, gwarancji, że w przyszłości nie będzie można regulować ich inaczej w drodze ustawodawstwa zwyczajnego. Przepis zaś opiewający, że urząd sędziowski może objąć tylko osoba, odpowiadająca warunkom przez prawo wymaganym, nie stawia w tej mierze ustawodawcy żadnej tamy konstytucyjnej. Ustawa może dzisiaj otwierać drogę do posad sędziowskich tylko dla kandydatów z ukończonem wykształceniem uniwersyteckiem na wydziale prawa, a za rok nowa ustawa mogłaby równie zgodnie z art. 76, al. 2. Konst. uznać, że dla objęcia urzędu sędziowskiego wystarcza już ukończenie szkoły średniej, lub nawet powszechnej. Pocóż więc było w omawianym tu artykule poruszać kwestję, w przedmiocie której Konstytucja nie chciała niczem krępować swobodnej akcji przyszłego ustawodawcy.

B) Art. 79 czyni pociąganie sędziów do odpowiedzialności karnej i pozbawianie ich wolności zależnem od uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu, a w przypadku schwytania na gorącym uczynku zezwala wprawdzie na aresztowanie sędziego bez powyższej zgody, lecz stanowi, że i wtedy sąd, wspomniany wyżej, może zażądać niezwłocznego uwolnienia aresztowanego.

Pytam się, w czyim to interesie sędzia ma, w przedmiocie wdrożenia przeciwko niemu postępowania karnego i osadzenia go w areszcie

śledczym, nie być traktowany narówni z innymi obywatelami? Czy Konstytucja chciała przez to stanąć silniej na straży niezawisłości urzędu sędziowskiego (art. 77.)? Obawiam się, aby wskutek tego powaga sędziowska nie miała doznać w opinji publicznej raczej znacznego osłabienia.

Redaktorom Konstytucji musiała niewątpliwie przyświecać w tej mierze niefortunna myśl przeprowadzenia pewnej analogji między posłami sejmowymi (art. 21), a sędziami. Myśl tę nazywam niefortunną dlatego, że stosunek, zachodzący w tamtym przypadku, jest zasadniczo odmienny od stosunku, o którym tutaj mowa.

Tam wchodzą w kolizję dwa sprzeczne interesy, a mianowicie interes Sejmu, aby nie pozbawiać się usług posła, obwinionego o przestępstwo, i interes sądu, aby go dostać w swoje ręce. Konstytucja stanęła w tym konflikcie dwóch władz bezwarunkowo po stronie Sejmu (art. 21).

Tutaj nie żadna inna władza, jeno ta, do której organizmu sam obwiniony sędzia należy, chce na wniosek uprawnionego oskarzyciela wdrożyć przeciwko niemu postępowanie karne. Skąd więc płynie konieczność tamowania normalnego biegu tej akcji? Dlaczegoż gdy obwinionym jest sędzia, to o dopuszczalności jego ścigania musiałby rozstrzygać jakiś sąd doskonalszego typu, niż ten, od którego decyzji w podobnych przypadkach miałoby zależeć wdrożenie postępowania karnego przeciwko obywatelom nie piastującym urzędu sędziowskiego?

Mniemam, że ze strony organów powołanych do ścigania przestępstw należałoby, w odniesieniu do obwinionego sędziego, obawiać się raczej zbyt daleko idącej względności, niż zbyt nieoględnej energji w kwestji stosowania surowszych środków procesowych. Niebezpieczeństwo nieuzasadnionego aresztu śledczego będzie już tutaj o wiele mniej groźne. Dlatego też wydaje mi się, że Konstytucja całkiem niepotrzebnie uznała za właściwe zapewnić sędziemu pod tym względem jakąś nadzwyczajną ochronę.

Idę jeszcze dalej, bo lękam się, aby ochrona ta nie miała osłabić zaufania społeczeństwa do bezstronności sądów, wzniecając opinię, że mają one dwie miary postępowania w sprawach karnych: jedną oględniejszą, bo kontrolowaną przez specjalny Trybunał, i tę przykładają do obwinionych, którzy należą do ich korporacji, — a drugą bezwzględniejszą, w odniesieniu do obwinionych, nie będących sędziami.

Artykuł 77.

Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawiśli i podlegają tylko ustawom.

Orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą.

Artykuł 78.

Sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach, w ustawie przewidzianych.

Przepis ten nie dotyczy wypadku, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy.

Artykuł 79.

Sędziowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej ani pozbawiani wolności bez uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu, o ile nie są schwytani na gorącym uczynku, lecz i w tym wypadku może sąd zażądać niezwłocznie uwolnienia aresztowanego.

Prof. Krzymuski Edmund.

Patrz opinję podaną przy art. 76.

Artykuł 80.

Odrębne stanowisko sędziów, ich prawa i obowiązki oraz uposażenie określi osobna ustawa.

Artykuł 81.

Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych.

Artykuł 82.

Rozprawy przed sądem orzekającym, zarówno w sprawach cywilnych jak karnych, są jawne, o ile ustawy w tym względzie nie przewidują wyjątku.

Prof. Krzymuski Edmund.

Dziwną jest niewątpliwie rzeczą, że Konstytucja w art. 82 uznała za właściwe uświęcić zasadę jawności w sprawach karnych, a pominęła milczeniem bez porównania donioślejszą zasadę skargowości. Przyszła procedura karna nie znalazłaby się więc w niezgodzie z Konstytucją, gdyby zaprowadziła postępowanie inkwizycyjne. Wątpię, by redaktorowie naszej Konstytucji byli chcieli świadomie nie krępować w tej mierze przyszłego ustawodawcy.

Prof. Fierich Ksawery: Sprawa przejścia z drogi administracyjnej na drogę sądową.

Z przepisu art. 82 i 84 Konstytucji wynika, że do zakresu działania sądów należą tak sprawy cywilne, jak i karne. Sprawy te nazywa art. 84. »sprawami sądowemi«.

Z istoty rzeczy czynnik celowości w przedmiocie organizacji sądów i w przedmiocie ich zakresu działania ma znaczenie dominujące. W następstwie czego — z jednej strony pewne sprawy karne przekazane bywają do rozpoznania i orzecznictwa władzom administracyjnym, z drugiej strony niejednokrotnie sprawy cywilne sporne, np. spory między służbodawcami a sługami, — przekazane bywają do rozpoznania i rozstrzygnięcia władzom administracyjnym.

Z tem odbiegnięciem od zasady liczą się ustawy konstytucyjne i pragną złagodzić skutki oportunizmu w tej formie, że aczkolwiek sprawa cywilna lub karna została przekazana władzom administracyjnym, to przecież sprawa ta będzie mogła wrócić, wśród pewnych warunków, na drogę sądową, t. j. do pnia macierzystego. Tej myśli daje wyraz art. 72 Konstytucji, wprowadzający postanowienie, że: »ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w pierwszej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu«. Przepis ten niewątpliwie tyczyć się będzie zwłaszcza przekroczeń karnych, które w myśl uchwalonych przez Komisję Kodyfikacyjną zasad przekazane zostają władzom administracyjnym. W podobnych przypadkach zupełnie zasadnie strona będzie mogła żalić się na drodze sądowej na orzeczenie władzy administracyjnej przed właściwym sądem, t. j. sądem, który wedle zasad postępowania karnego byłby powołanym w razie, gdyby sprawa karna nie była ustawowo przekazaną do rozpoznania władzom administracyjnym. Jeżeli jednak tę zasadę uznajemy za słuszną, to Konstytucja powinna była wprowadzić podobne postanowienia dla sporów prawno-prywatnej natury, przekazanych wyjątkowo do rozstrzygnięcia władzom administracyjnym. I tutaj powinna strona, która się czuje uciążoną orzeczeniem władzy administracyjnej w spornych sprawach natury prawno-prywatnej, udać się na drogę sądową. Tak tu, co do spraw cywilnych, jak tam co do spraw karnych, mamy do czynienia z przejściem z drogi administracyjnej na drogę sądową.

Wprawdzie Konstytucja nie wysnuła właściwego wniosku w tym kierunku, co uczynić była powinna, to jednak wyraża w art. 98 ustęp 2 zasadę, która poniekąd daje wyraz powyższym poglądom, a miano-

wicie wyraża myśl: »żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty«.

Kwestja poruszona nie ma tylko teoretycznego znaczenia, lecz owszem ma wybitną doniosłość praktyczną, gdyż tak w dotychczasowych ustawodawstwach, jak i w przyszłem jednolitem ustawodawstwie naszem, ze względów celowości niejednokrotnie rozstrzyganie spraw spornych prawno-prywatnych przekazane będzie władzom administracyjnym.

Najlepszym dowodem aktualności tej kwestji jest projekt wygotowany przez Komitet dla organizacji sądownictwa, a wybrany z łona Komisji Kodyfikacyjnej. Projekt ten wypracowany w czerwcu r. 1921, a więc już po uchwaleniu Konstytucji, mimo wspomnianych braków wprowadził następującej treści przepis w art. 46:

»W przypadkach, w których ustawy oddają władzom administracyjnym rozpoznawanie sporów prawno-prywatnych lub wydawanie orzeczeń karnych, strona niezadowolona orzeczeniem władzy administracyjnej może zwrócić się do właściwego sądu. Sposób tego przejścia z drogi administracyjnej na drogę sądową określą osobne ustawy«.

Przepis ten zupełnie racjonalny w całej osnowie powinien był być umieszczony w Konstytucji. Mimo to jednak, że przepis ten nie został w Konstytucji umieszczony, to nietylko nie jest przeciwny postanowieniom Konstytucji, ale nawet uwypukla jej zasady. Uwypukla zasadę, iż sprawy sądowe, które przekazane bywają do rozpoznania i orzekania władzom administracyjnym, mogą wśród pewnych warunków wrócić na drogę sądową. Inaczej rozumując, musielibyśmy badanie legalności orzeczeń władz administracyjnych w sprawach prawno-prywatnych pozostawić sądom administracyjnym, co chyba nie odpowiadałoby koncepcji Państwa praworządnego, według Konstytucji polskiej.

Kraków, 26 grudnia r. 1921.

Artykuł 83.

Do orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższemi karami, i o przestępstwach politycznych będą powołane sądy przysięgłych. Czyny, podlegające sądom przysięgłych, organizację tych sądów i tok postępowania — określą szczegółowe ustawy.

Prof. Glazer Stefan.

I.

Konstytucja, porządkując zasadniczo wszelkie gałęzie administracji praworządnego państwa, musi zwrócić baczną uwagę na wymiar spra-

wiedliwości karnej. Toteż w dziale czwartym, dotyczącym sądownictwa, zabezpiecza sędziom niezawisłość, rozprawom jawność, oraz poręcza orzecznictwo sądów przysięgłych. Tem samem zaznacza, że to orzecznictwo kładzie w rzędzie najpoważniejszych rękojmi swobód obywatelskich.

W art. 83 nie spotykamy jednak wyczerpującego wyliczenia tych przestępstw, wzgl. ich typów, które mają być przekazane orzecznictwu sądów przysięgłych, lecz jedynie wskazanie, które rodzaje przestępstw (ze względu na charakter i stopień ciężkości) muszą być zastrzeżone ich właściwości. Jak z tego wynika, art. 83 oznaczył jedynie minimum kompetencji sądów przysięgłych. Ustawy urzeczywistniające postanowienia Konstytucji powinny się kierować przy wykładaniu tych postanowień interpretacją logiczną i historyczną. Z ducha odpowiednich przepisów w sądach przysięgłych, ich związku z zasadami objętemi odnośnym rozdziałem, oraz stanowiska w całokształcie systemu wynika, że należałoby kompetencję sądów przysięgłych w ten sposób urządzić, by ich działalność miała dla społeczeństwa i wymiaru sprawiedliwości karnej faktyczne znaczenie i wartość. A to da się przeprowadzić jedynie wówczas, gdy hasłem będzie nie ograniczenie właściwości sądów przysięgłych, lecz raczej jej rozszerzenie na przestępstwa, których charakter tego wymaga. Za tem przemawia nie mniej interpretacja historyczna, wskazując, że prawie nigdy ustawy realizujące postanowienia konstytucji, dotyczące sądów przysięgłych, nie starały się zakreślać ich właściwości ciaśniejszych granic.

Określając minimum właściwości sądów przysięgłych, wymienia Konstytucja marcowa przestępstwa polityczne (A) i cięższe zbrodnie (B), pozostawiając interpretatorowi zadanie ustalenia pojęcia tych przestępstw, a tem samem usprawiedliwienie tej odrębnej właściwości rzeczowej sądów ze stanowiska politycznego i prawnego, którem się kierował przy układaniu wytycznych twórca Konstytucji.

II.

A) Przestępstwa polityczne.

1. Pojęcie przestępstwa politycznego nie zostało jeszcze dostatecznie wyjaśnione. Garçon w rozprawie *Les peines non déshonorantes* [1]) twierdzi, że nie udało się dotąd wynaleźć sposobu dla odgraniczania przestępstw politycznych od tych, które z niemi graniczą a są zagrożone zwyczajnemi karami *(peines de droit commun)*. — I dlatego też — z uwagi na różne znaczenie, jakie się łączy z tem pojęciem, — w praktyce (czyto w ustawodawstwach, czy też w umowach ekstradycyjnych)

[1]) Revue pénitentiaire. t. 20, str. 830 sq.

wylicza się zazwyczaj taksatywnie te przestępstwa, które się obejmuje mianem politycznych.

2. Garraud[1]) chce te tylko przestępstwa popełnione w czasie buntu, rozruchu, uznać za polityczne, które na wypadek wojny dopuszczałby zwyczaj wojenny. Inni znów (Laband[2]) przyjmują za kryterjum przestępstwa politycznego motyw (pobudkę, cel działania). Jest to stanowisko teorji podmiotowej[3]). Ze stanowiska tej teorji decyduje o politycznym charakterze przestępstwa wyłącznie podmiotowa świadomość sprawcy onegoż, natomiast obojętnym jest przedmiot, przeciw któremu zwrócił on swoje działanie. Będzie więc przestępstwem politycznem według tego poglądu np. zwyczajna kradzież pieniędzy, jeżeli tylko sprawca dopuścił się tego przestępstwa z pobudek politycznych.

Są i tacy, którzy kładą nacisk na polityczne znaczenie zaczepionego dobra prawnego — (Binding[4], Wahlberg[5], Liszt[6], Kohler[7]) — i zaliczają do rzędu politycznych wszystkie te przestępstwa, które są zwrócone przeciw podwalinom państwa, przeciwko istniejącemu ustrojowi państwowemu i przeciw prawom politycznym obywateli, i to albo bez względu na formę, w jakiej występują (morderstwo, skrytobójstwo) — nazywają je wówczas przestępstwami »względnie politycznemi«; — albo też li tylko w tym wypadku, gdy, nie stając się przestępstwem zwyczajnem, zmierzają do osiągnięcia jednego z powyższych celów (np. niedopuszczenie do zebrania się ciała ustawodawczego, do opublikowania ustawy), — są to t. zw. przestępstwa »bezwzględnie polityczne« (Lammasch[8]). Jest to stanowisko teorji przedmiotowej. Według tej teorji rozstrzyga znów o politycznej kwalifikacji przestępstwa wyłącznie charakter dobra, będącego przedmiotem przestępnego działania.

Wreszcie inni (Finger[9]) usiłują przeprowadzić parallelę między

---

[1]) *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, 1, 198 i n.

[2]) *Staatsrecht* (5 wyd.) 1, str. 313 sq.

[3]) Por. Georgi, *Das politische Delikt*, Giessener Diss., 1910, str. 66.

[4]) *Grundriss* i *Der Zweikampf und das Gesetz*, Vortrag gehalten in der Goethestiftung zu Dresden, am 2. Dez. 1905, str. 15.

[5]) *Beiträge zur Geschichte und Klassifikation der politischen und sozialen Verbrechen* w Czasopiśmie Grünhut'a t. 7. (1880) str. 557 sq.

[6]) *Sind gleiche Grundsätze des internationalen Strafrechts für die europäischen Staaten anzustreben, und welche?* w Z. f. St. R. W. 2, (1882) str. 67 i n. i *Lehrbuch des deutschen Strafrechts*, wyd. 21 i 22, str. 104. Por. też Liszt, *Völkerrecht* i *Die psychologischen Grundlagen der Kriminalpolitik*, w Z. f. St. R. W. t. 16, str. 477 sq.

[7]) *Internationales Strafrecht*, Stuttgart, 1917, str. 174 sq.

[8]) *Über politische Verbrechen gegen fremde Staaten*, Z. f. St. R. W. 3 (1883), *Das Recht der Auslieferung wegen politischer Verbrechen* (1884).

[9]) *Das Strafrecht*, Berlin, 1912, t. I., str. 190.

przestępstwem politycznem a działaniem podjętem w obronie koniecznej, i w ten sposób stworzyć kryterjum dla przestępstw politycznych. W myśl tego poglądu, politycznem wolno nazwać takie tylko przestępstwo, które polega na działaniach, będących do pewnego stopnia odparciem napadów, dlatego tylko nie bezprawnych, że występują we formie wyrażającej prawnie wiążącą wolę. Ze stanowiska idei prawa można bowiem uznać za bezprawne akty władzy państwowej, chociażby one z punktu widzenia praw, w danem państwie obowiązujących, nosiły na sobie charakter legalności.

3. Wszystkie te teorje nie wytrzymują krytyki. Pojęcie zwyczaju wojennego (Garraud) jest zbyt obszerne i elastyczne, aby na niem opierać kryterjum dla przestępstw politycznych. Co u jednych jest w zwyczaju, to u innych może być pozbawione charakteru »zwyczajowości«. O wspólnych i jednolitych zwyczajach trudno mówić, nietylko gdy chodzi o różne narody i państwa, ale nawet w odniesieniu do poszczególnych klas społecznych tego samego narodu.

Podobnie ma się rzecz z pojęciem pobudki, motywu (Laband). Teorja przywiązuje do tego pojęcia różnorakie znaczenie [1]). Albo przez motyw rozumie się wyobrażenie zamierzonego celu (skutku), — wyobrażenie oczekiwanego po działaniu pomnożenia uczucia zadowolenia, — albo pobudzenie popędu (skłonności) zapomocą wyobrażenia (Fuld [2]), albo wreszcie samą psychiczną właściwość, o ile ona pod wpływem zewnętrznych podniet spowodowała przestępne zachowanie się sprawcy (Liszt [3]). Często też miesza się pojęcie motywu z pojęciem usposobienia i charakteru, albo z pojęciem celu i zamiaru (Berner [4]). Jakiekolwiek nada się temu pojęciu znaczenie, żadną miarą nie będzie ono samo przez się dostatecznem kryterjum dla przestępstw politycznych. Charakter motywu nie może decydować o charakterze przestępstwa. Do pewnego stopnia bowiem każde działanie, urzeczywistniające przestępstwo, z jakichkolwiek podjęte pobudek, jest wypływem — rzecby można — egoistycznych motywów; odnosi się to również do przestępstw popełnionych z pobudek ideowych, albowiem tutaj sprawca znajduje zadowolenie w tem, że działa dla innych [5]).

Również nie można się zgodzić z wyznawcami teorji przedmio-

---

[1]) Por. Guckenheimer, *Der Begriff der ehrlosen Gesinnung im Strafrecht*, Hamburgische Schriften zur Gesammten Strafrechtswissenschaft, t. I., 1921, str, 79 i n.

[2]) *Das Motiv im deutschen Str. G. B. in G. A.*. t. 31, str. 321 i n.

[3]) *Die psychologischen Grundlagen der Kriminalpolitik*. Z. f. St. R. W., t. 16, str. 477 i n.

[4]) *Lehrbuch*, 17 wyd., Lipsk, 1855, str. 123, oraz *Imputationslehre*, str. 227.

[5]) Por. co do tej kwestji Krzymuskiego referat w paryskiej Revue pénitentiaire, 1897, str. 170—175.

towej (Lammasch, Binding, Wahlberg, Liszt, Kohler), upatrującej kryterjum dla przestępstw politycznych li tylko w charakterze zagrożonego dobra prawnego. Przestępstwa skierowane przeciwko państwu, jego naczelnikowi lub ustrojowi, zdrada główna i zdrada kraju, nie będą przestępstwami politycznemi, o ile nie będą służyć celom politycznym (ideowym). Np. nie będzie można uznać żadną miarą za przestępstwo polityczne zabójstwa panującego, dokonanego dla celów rabunkowych.

Wkońcu nie mniej trudno jest opowiedzieć się za teorją Fingera, która jedynie wówczas uważa przestępstwo za polityczne, gdy działanie, które je urzeczywistnia, ma charakter obrony koniecznej. — Jak wiadomo, najistotniejszym warunkiem obrony koniecznej jest bezprawność napadu.

Przyznając przestępstwom politycznym charakter obrony koniecznej, przyjmuje się tem samem, że w odnośnym wypadku zachodzi przedewszystkiem napad, który się sprzeciwia istniejącym i obowiązującym normom prawnym (a nie takim normom, które ze stanowiska idei prawa obowiązywać winny), a więc, że pochodzi on od jednostki ludzkiej, albowiem nakazy i zakazy prawne wiążą jedynie ludzi.

W rzeczywistości jednak są do pomyślenia liczne takie przestępstwa, którym niepodobna odmówić charakteru politycznego, pomimo że nie będzie można doszukać się w nich ani żadnej osoby, którąby wykonywała napad, wymagający, względnie usprawiedliwiający obronę konieczną, ani też żadnej obowiązującej daną osobę normy prawnej, na podstawie której możnaby ten napad uznać za bezprawny. Np. usiłowanie lub dokonanie zmiany istniejącej formy rządu w mniemaniu, że wymaga tego dobro narodu; szpiegowanie z pobudek ideowych; ideowy członek partji anarchistów zabija wolnomyślnego panującego, sądząc, że w ten sposób wykonuje obowiązek, jaki nań nakłada przynależność partyjna, etc. — Czyż w tych wypadkach można mówić, że działanie realizujące przestępstwo jest obroną przed jakimś bezprawnym napadem? Zdaje mi się, że tego rodzaju konstrukcja grzeszy sofizmatyzmem i sztucznością.

4. Przestępstwo, aby zasługiwało na miano »politycznego«, musi przedewszystkiem polegać na działaniu (wzgl. zaniechaniu), które jest wymierzone przeciw polityce państwa w najobszerniejszem tego słowa znaczeniu (a więc przeciwko jego celom, środkom i sposobom do urzeczywistnienia tych celów etc.). — To jest warunek, jaki kładzie teorja przedmiotowa. Nie jest on jednak wystarczający. Trudno bowiem będzie nazwać przestępstwem politycznem np. dążenie (względnie tegoż urzeczywistnienie) do przekształcenia monar-

chji w rzeczpospolitą jedynie w tym celu, by jego sprawca mógł zostać prezydentem tej rzeczypospolitej [1]).

Charakter przestępstwa politycznego musi być w równej mierze uzależniony od czynnika podmiotowego, t. j. od świadomości sprawcy. Sprawca, podejmując jakiś czyn (lub zaniechanie) skierowany przeciw polityce państwa, w jakiejkolwiekbądź występowałby on formie, musi mieć świadomość jego wartości dla trwałych celów społeczeństwa; musi wiedzieć i ufać, że to, co czyni, — choćby się sprzeciwiało interesom istniejącego porządku społecznego i naruszało normy prawne, których celem jest stać na straży tych interesów, — jednak jest konieczne dla zrealizowania wyższych walorów dobra ogólnego. Innemi słowy, przedsięwzięcie sprawcy musi odpowiadać jego przekonaniu politycznemu. Ta świadomość dopiero jest zdolna nadać jakiemuś czynowi skierowanemu przeciw polityce państwa, charakter przestępstwa politycznego. Charakter ten nie jest zależny od sposobu zrealizowania odnośnego zamiaru. Może więc być przestępstwem politycznem także morderstwo, skrytobójstwo, otrucie, podpalenie, użycie środków rozsadzających (eksplodujących), spowodowanie powodzi etc.

Czy jakieś przestępstwo jest tedy politycznem, o tem niepodobna wydawać sądu z punktu widzenia czysto objektywnego, nie uwzględniając jednocześnie strony subjektywnej, t. j. sposobu myślenia, wzgl. przekonania sprawcy [2]).

Ten odrębny charakter przestępstw politycznych, — konieczność uwzględniania i oceny wartości celów, przez sprawcę obranych, i treści jego woli, — wymaga szczególnych przymiotów od sędziów, powołanych do orzekania o nich. Przymioty te posiadają w znacznej mierze sędziowie wybierani z ludu i wolę jego wyrażający — sędziowie przysięgli, — i im też należy się przy tych przestępstwach pierwszeństwo przed sędziami koronnymi.

5. Sędziowie koronni oceniają wszelkie ludzkie działania ze stanowiska obowiązujących norm prawnych, do których się muszę stosować. Te ustawy nakładają na nich pewne obowiązki, które muszą wypełniać, zawierają pewne prawidła, których muszą przestrzegać. Sędzia koronny, może zupełnie podświadomie, oceniać będzie przedsięwzięcie oskarżo-

---

[1]) Inaczej Kohler, l. c. str. 175: »...wenn also z. B. jemand einen Fürsten ermordet, nicht in dem Bestreben, eine neue Art der Regierung herbeizuführen, sondern aus Hass und Rache gegen die fürstliche Person,... ist das Delikt doch ein politisches«.

[2]) Por. van Calker, *Die Bestimmung der Strafart nach der Gesinnung, aus welcher die Handlung entsprungen ist* (S. 20, Str. G. B.), Vgl. Darst. A. 3, str. 173 i n.

nego jednostronnie. Będzie nań spoglądał przez pryzmat prawa i ustawy. A o ile trzeba będzie wydać sąd o kwalifikacji sposobu myślenia sprawcy, czy też pobudki jego działania, to, również podświadomie, przyjmie swój własny pogląd, własne swe przekonanie polityczne za właściwe kryterjum, nie będzie zdolny abstrahować [1]. A pochodząc zazwyczaj z tych samych sfer i wychowany na tych samych zasadach prawnych, któremi przesiąknięty jest oskarżyciel, podzielać będzie jego zdanie, uważając wszelkie argumenty i wywody oskarżonego za czcze jedynie wykręty, za konieczne usiłowanie oczyszczenia się z zarzuconego — hańbiącego czynu.

Jego czynność umysłowa zwrócona jest przedewszystkiem ku temu, by podciągnąć przedmiotowy stan faktyczny jakiegoś przestępstwa, które ma sądzić, pod odpowiedni przepis ustawy, by wyszukać dlań w ustawie najstosowniejszą formułę, w której się najlepiej uwydatniają wszystkie istotne znamiona i charakterystyczne cechy odnośnego przestępstwa. W granicach ustawą zakreślonych będzie sumienny sędzia rozważał i uwzględniał wszelkie przestępstwu towarzyszące okoliczności i tło, na którem powstało. W szczególności zwróci też uwagę na właściwości sprawcy, które mają dla prawa znaczenie, ustali jego poczytalność i rodzaj winy. Dalsze zadanie sędziego będzie polegało na oznaczeniu rodzaju i wymiaru kary, odpowiadającej stronie przedmiotowej i podmiotowej dokonanego przestępstwa.

To zasadnicza funkcja sędziego koronnego. Funkcja, która odpowiada bezpośredniemu celowi każdej dziedziny prawa, tj. celowi ściśle socjalnemu. Celem porządku prawnego jest przedewszystkiem uregulowanie zgodnego współżycia ludzi, zapewnienie pokoju społecznego. Prawo jednakowoż służy — jakkolwiek pośrednio — innym jeszcze celom: celom etycznym, zadowoleniu etycznemu. Musi ono podążać w swej ewolucji za poglądami etycznemi narodu, który ma znajdować się pod jego panowaniem. Gdyby było inaczej, gdyby prawo nie liczyło się z pojęciami etycznemi, wyznawanemi przez ogół, a może się im wręcz sprzeciwiało, — to wtedy w myśl słów: ***Vernunft wird Unsinn, Wohltat Plage!***, doszłoby do tego, że przełamywanie norm prawa nie wywoływałoby już oburzenia i nagany moralnej w społeczeństwie, i że takie prawo zatraciłoby swój istotny charakter [2]). Jego władztwo przemieniłoby się w panowanie nagiej tylko przemocy, w panowanie brutalnej siły i gwałtu. Dla takiego prawa

---

[1]) Por. Guckenheimer, l. c. str. 102.

[2]) Por. Merkel A., *Elemente der allgemeinen Rechtslehre*, Holtzendorff's Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, str. 13 i n. Liebman *Einleitung in das Strafrecht*, Berlin, 1900; tenże *Die Reue vom kriminalistischen Standpunkt*. Z. f. St. R. W. 22, str. 72 i n.

zabrakłoby moralnego podkładu, a jego postanowienia, nie liczące się z siłą moralną, tkwiącą w narodzie, utraciłyby moc obowiązującą.

Temu drugiemu celowi, temu celowi pośredniemu, któremu prawo służy, odpowiedzieć mogą najlepiej sędziowie przysięgli.

W szczególności gdy chodzi o przedsięwzięcia polityczne, okaże się niechybnie, wskutek znacznych różnic politycznych i socjalnych, zachodzących w narodzie, większa niż przy jakiejkolwiek innej grupie czynów przestępnych rozbieżność w poglądach na wartość etyczną odnośnych poczynań. Tu bowiem nie można znaleźć żadnego abstrakcyjnego probierza dla oceny tej wartości. A gdy wyłącznie z jednego punktu widzenia pojmować i oceniać będziemy polityczne (podobnie jak i socjalne) zajścia i wydarzenia w narodzie, gdy się przyjmie własne przekonania polityczne i etyczne za podstawę do wydawania sądu o cudzych, nieraz diametralnie sprzecznych przekonaniach i o sposobie ich realizowania, — wówczas sąd taki nie zadowoli ani uczucia etycznego, ani poczucia sprawiedliwości. — Tak pojęty wymiar sprawiedliwości mógłby się stać środkiem do walki o władzę polityczną, mógłby służyć interesom pewnych zespoleń politycznych, mógłby łatwo wprowadzić rozbrat między narodem a prawem, — rozbrat zgubny w swych skutkach.

Gdy chodzi o działalność polityczną, kolidującą z przepisami obowiązującego prawa, to wyrok winien być przedewszystkiem wyrazem ogólnych poglądów, panujących w narodzie, winien być wykładnikiem oceny wartości etycznej, jaką o g ó ł przywiązuje do tego rodzaju postąpień; tylko t a k i wyrok potrafi wzbudzić ufność w prawo, zadowolić uczucia i pożądania moralne, urzeczywistnić pośredni cel prawa, — może więc zasługiwać na miano orzeczenia sprawiedliwego.

A chociaż mandat sędziego przysięgłego nie będzie nigdy różdżką czarodziejską, która danego osobnika obdarzy rozumem, bezstronnością i przenikliwością, przecież ci sędziowie, bezpośrednio z ludu pochodzący są wykładnikiem jego woli, wcieleniem jego przekonań i uczuć, są łącznikiem między normą prawa stanowionego a podlegającemi ustawicznej ewolucji poglądami etycznemi narodu. Oni też najlepiej potrafią utrzymać harmonję między wolą prawa a wolą narodu; potrafią obudzić i wzmocnić w narodzie zaufanie do prawa i uczucie zadowolenia etycznego z jego działalności.

Sędziowie przysięgli, reprezentując różnorodne warstwy i zawody społeczne, różne środowiska kulturalne i polityczne, wniosą ze sobą do sali sądowej różne przekonania i poglądy; w naradach i dyskusjach nad przedmiotem oskarżenia nastąpi przytłumienie krańcowych nieraz zapatrywań, poczynione będą wzajemne ustępstwa, a ostateczny werdykt będzie wyrazem, jeżeli nie jednomyślności, to w każdym razie

większości zapatrywać co do winy oskarżonego. Będzie on niejako dowodem, jakie nastroje, opinje i myślenia w społeczeństwie przeważają. Taki werdykt da z jednej strony rękojmię możliwej objektywności, a w każdym razie wolny będzie od zarzutu dowolności i klasowości.

B) Cięższe zbrodnie.

1. Do rzędu cięższych przestępstw (zbrodnie) należą działania i zaniechania, wyłamujące się z pod zakazów i nakazów w normach prawnych wyrażonych, a stojących na straży najistotniejszych interesów społecznych.

Pojęcie przestępstwa, podobnie jak pojęcie każdego zjawiska życia społecznego, ulega ewolucji, a usiłowania zdążające do ustalenia pojęcia jakiegoś przestępstwa naturalnego, odwiecznego i niezmiennego, bo obrażającego przyrodzone uczucia ludzkie, instynkty samozachowawcze, nie wydały pozytywnych rezultatów. Jedynie możnaby się zgodzić z poglądami, uznającemi za takie wspólne przestępstwa te, które wynikają z samej socjologicznej konstrukcji każdej grupy społecznej, t. j. wszelkie przedsięwzięcia zagrażające jej bytowi [1]).

Jak istota przestępstwa wogóle, tak i stopień jego ciężkości zależy w pierwszym rzędzie od tego, jaką wartość przedstawiają dla społeczeństwa i jego porządku te interesy, przeciw którym przestępstwo się zwraca. W dalszym rzędzie wpływają na ciężkość przestępstwa rodzaj i natężenie woli przestępnej sprawcy, wielkość dokonanego uszkodzenia oraz stopień niebezpieczeństwa działania, ze względu na naturę towarzyszących mu okoliczności.

Im przestępstwo jest cięższe, im żywotniejszym zagraża interesom społecznym, im dobitniej świadczy o intensywności woli przestępnej sprawcy, tem bardziej obraża uczucia etyczne w społeczeństwie, tem silniejszy wywołuje odruch; odruch ten wyraża się w żądaniu, by sprawca odnośnego bezprawia poniósł dolegliwość, któraby była karą (zemstą) za popełniony czyn. Rodzaj i wielkość tej dolegliwości uzależnione będą od stopnia, w jakiem uczucia etyczne społeczeństwa zostały obrażone, a więc od ciężkości popełnionego przestępstwa (odwet). Stąd pochodzi, że w miarę potęgowania się ciężkości przestępstwa, rośnie zarazem surowość środka karnego. I dlatego *a contrario* można powiedzieć, że do rzędu cięższych przestępstw należą te, które są zagrożone surowszemi karami [2]).

---

[1]) Makarewicz, *Prawo karne i ogólne*, Kraków, 1914, str. 2; tenże: *Zbrodnia i kara*, Lwów, 1922, str. 9 i n.

[2]) W ten sposób określają przestępstwa cięższe niektóre ustawodawstwa, I tak np. ust. k. niem z r. 1871 powiada w § 1: »Czyn, zagrożony karą śmierci, ciężkiem więzieniem albo osadzeniem w twierdzy powyżej 5 lat, jest zbrodnią«. Podobnie k. k. ros. z r. 1903 w art. 3: »Przestępstwa, za które ustawa przepisuje

Dla tych właśnie przestępstw żąda Konstytucja właściwości sądów przysięgłych, z przyczyn, których doszukać się możemy w następujących rozważaniach.

2. Istota samej kary przemawia za tem, by o przestępstwach zagrożonych surowszemi karami rozstrzygali sędziowie z ludu (przysięgli). Istota kary bowiem leży w zemście zbiorowej grupy społecznej [1]); zależnie od stopnia rozwoju społecznego, zemsta ta różne przybiera formy, różnie też wyraża się na zewnątrz. Początkowo prymitywne, acz okrutne ma kształty, — obcą jej wszelka myśl celowości; wykonawcą jej cała obrażona grupa społeczna (wzgl. rodzina — krewni pokrzywdzonego). W organizmach społecznych o wyższej kulturze zemsta przechodzi etapy odpłaty i kompensacji, że tak powiem: uspołecznia się, cywilizuje; nadaje się jej formy, które byłyby zdolne osiągnąć pewne cele (prewencja generalna, specjalna, poprawa przestępcy, jego unieszkodliwienie); grupa społeczna ma już pewne organa, które tę zemstę wykonują (kat) i które decydują o jej dopuszczalności (sędziowie).

Tak więc, począwszy od najniższych aż do najdoskonalszych tworów społecznych, kara nie traci charakteru zemsty, odpłaty, — jak się wyraża prof. Makarewicz [2]) »postępuje krok w krok za czynem, mechanicznie, jako naturalna reakcja«.

Skoro tak jest, skoro kara nie jest niczem innem, jak tylko zemstą, czyż nie jest rzeczą najwłaściwszą, by tam, gdzie wykonanie tej zemsty w formie kary przynosi dotkliwy uszczerbek interesom przestępcy, tj. przy przestępstwach cięższych, decydowali o jej dopuszczalności ci, których uczucia ma ona zaspokoić, których przyrodzonej potrzebie faktycznie służy?

Przy przestępstwach cięższych winno się wpierw zapytać samego społeczeństwa, czyli tej zemsty pożąda, zanim się ją realizuje, miażdżąc karą przestępcę.

A tę odpowiedź wyrazi społeczeństwo najdobitniej przez jednostki, bezpośrednio z jego łona pochodzące, przez jednostki przesiąknięte temi samemi, co i ono, myślami i uczuciami. Takiemi będą niezawodnie sędziowie przysięgli.

3. I drugi argument, przemawiający za właściwością sądów przysięgłych dla przestępstw z natury swej cięższych, upatrujemy w samej istocie kary.

Kara bowiem, jako taka, jest czemś złem; ona jest *malum* (Krzymuski [3]). Prawo i kara, to antytezy: tym dobrom, które prawo

---

jako najwyższe kary karę śmierci albo ciężkiego więzienia, — noszą nazwę zbrodni«.

[1]) Por. Makarewicz, Jur. Abhandl. I, Leipzig und Wien, 1907 str. 41 i n.

[2]) Jur. Abhandl. str. 45.

[3]) *Wykład prawa karnego*, Kraków, 1911, t. I., str. 144, 274.

chroni, wyrządza kara uszczerbek. Prawo chroni życie, wolność, mienie; kara oddaje człowieka w ręce kata, ogranicza jego wolność, uszczupla jego dobytek.

Z tego wynika, że interes porządku społecznego, na którego straży stoi prawo, nie może kary żądać, nie może jej wytwarzać, lecz przeciwnie, musi jej o ile możności unikać; karę wytwarzać może jedynie odnośna jednostka, która łamie normę prawa, wyrządza uszczerbek interesom przez prawo chronionym, obraża uczucia etyczne społeczeństwa i wywołuje z tego strony odruch, który się wyraża w formie kary, odwetu.

Skoro kara z natury swej jest czemś złem, a istnienie jej tłumaczy li tylko konieczność zaspokojenia uczucia (potrzeby) odwetu społecznego i potępienia zbrodniczego przedstęwzięcia, — to słuszną wyda się rzeczą, by tam, gdzie ta kara ma wyrządzić znaczną krzywdę interesom przestępcy (a tem samem interesom chronionym przez porządek prawny społeczeństwa), t. j. przy przestępstwach cięższych, decydowali o jej konieczności bezpośrednio ci, u których się odzywa potrzeba tego odwetu.

Gdzie chodzi o najżywotniejsze interesy jednostki (przestępcy), w które kara ma ugodzić, należy ze szczególną starannością i gruntownością ustalić i ocenić nietylko sam fakt popełnionego przestępstwa, ale zarazem i właściwości indywidualne sprawcy onegoż, oraz warunki i stosunki socjalne, sprzyjające przestępstwu. Bowiem rodzaj i rozmiar reakcji społecznej za przestępstwo, siła uczucia domagającego się zemsty (odwetu), zależne będą od tego, jakie czynniki złożyły się na popełnienie przestępstwa, jakim wpływom uległ sprawca, z jakich pobudek i dla jakich celów rozwinął bezprawne działanie.

I dlatego społeczeństwo, jako takie, winno tutaj w sposób jasny i dobitny oświadczyć się i orzec, czy zaistniały warunki dopuszczalności kary, jako zła w tym wypadku koniecznego.

A tę wolę zbiorową społeczeństwa ujawnią najlepiej ci, którzy nadają jej kierunek i wytwarzają jej treść. Za takich uważamy sędziów wybranych wprost z ludu, tj. sędziów przysięgłych.

4. Wreszcie za oddaniem tej kategorji (cięższych) przestępstw jurysdykcji przysięgłych przemawia jeszcze wzgląd polityki prawnej.

Kara, jakkolwiek w swej istocie jest odruchem społecznym, czerpiącym swoje usprawiedliwienie z przyrodzonych uczuć ludzkich, to jednak winna być zarazem instytucją pożytku społecznego. Jak pięknie powiada prof. Krzymuski[1]), ona winna »zapobiegać temu, aby w umysłach ludzkich nie zatarła się różnica między czynami, które zasługują na nią, a temi, które powinny być od niej wolne, — i ażeby, wskutek

[1]) L. c. t. I., str. 56.

tego, nikt, popełniwszy przestępstwo, nie miał powodu liczyć na to że nie poniesie przypadającej za nie kary«.

Jeżeli zgodzimy się na to, że kara działa umoralniająco, bo wyraża stopień ujemnej wartości czynu bezprawnego dla społeczeństwa, a wyrażenie tego stopnia jest znów głównym czynnikiem, od którego zależy jużto mniejszy, jużto większy wstręt moralny do odnośnego przestępstwa, — to wówczas trzeba będzie przyznać, że zdolność kary do spełniania tej funkcji zależeć będzie w wysokim stopniu od sposobu, w jaki wypowiedzianą zostanie konieczność jej stosowania.

Bezwątpienia inne wywoła wrażenie w społeczeństwie, jeżeli o dopuszczalności kary zadecyduje sędzia koronny, jako reprezentujący jedną tylko kategorję zapatrywań w społeczeństwie, a inne, gdy się za nią wypowiedzą przedstawiciele zbiorowej woli ludu, — jednostki różne nieraz pochodzeniem i inteligencją, różnych poglądów i przekonań, a właśnie dlatego cieszące się zaufaniem ogółu. W ich werdykcie — przyjmującym winę oskarżonego, a tem samem żądającym dlań kary — ujawnione ostrze nagany i potępienia silniej i głębiej wryje się w umysły wszystkich obywateli, albowiem będzie miała za sobą poparcie streszczonej i nieodwołalnej woli społecznej.

Artykuł 84.

Ustanawia się Sąd Najwyższy do spraw sądowych, cywilnych i karnych.

Prof. Fierich Ksawery.

Patrz opinję podaną przy artykule 82.

Artykuł 85.

Organizację sądów wojskowych, ich właściwość, tok postępowania, oraz prawa i obowiązki członków tych sądów określą osobne ustawy.

Artykuł 86.

Do rozstrzygania sporów o właściwość między władzami administracyjnemi a sądami będzie powołany na mocy ustawy osobny Trybunał Kompetencyjny.

Prof. Jaworski Władysław Leopold.

Patrz opinję p. tyt. »Sądownictwo administracyjne« podaną przy artykule 73.

ROZDZIAŁ V.

POWSZECHNE OBOWIĄZKI I PRAWA OBYWATELSKIE.

Artykuł 87.

Obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego państwa.

Artykuł 88.

Obywatelstwo polskie nabywa się:

a) przez urodzenie z rodziców, mających obywatelstwo polskie;

b) przez nadanie obywatelstwa ze strony powołanej władzy państwowej.

Inne postanowienia co do obywatelstwa polskiego, jego nabycia oraz utraty określają osobne ustawy.

Artykuł 89.

Pierwszym obowiązkiem obywatela jest wierność dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł 90.

Każdy obywatel ma obowiązek szanowania i przestrzegania Konstytucji Państwa i innych obowiązujących ustaw i rozporządzeń władz państwowych i samorządowych.

Artykuł 91.

Wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej. Rodzaj i sposób, porządek i czas trwania służby, zwolnienie od tego obowiązku oraz wszelkie świadczenia na cele wojskowe będą określone w drodze ustawodawczej.

Artykuł 92.

Wszyscy obywatele mają obowiązek ponosić wszelkie ciężary i świadczenia publiczne, ustanowione na podstawie ustaw.

Artykuł 93.

Wszyscy obywatele są obowiązani szanować władzę prawowitą i ułatwiać spełnianie jej zadań oraz sumiennie pełnić obowiązki publiczne, do jakich powoła ich naród lub właściwa władza.

Artykuł 94.

Obywatele mają obowiązek wychowania swoich dzieci na prawych obywateli Ojczyzny i zapewnienia im conajmniej początkowego wykształcenia.

Obowiązek ten określi bliżej osobna ustawa.

Artykuł 95.

Rzeczpospolita Polska zapewnia na swoim obszarze zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religji.

Cudzoziemcy używają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami Państwa Polskiego, oraz mają równe z nimi obowiązki, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego.

P. opinję M. Szerera str. 72.

Artykuł 96.

Wszyscy obywatele są równi wobec prawa. Urzędy publiczne są w równej mierze dla wszystkich dostępne na warunkach, prawem przepisanych.

Rzeczpospolita Polska nie uznaje przywilejów rodowych ani stanowych, jak również żadnych herbów, tytułów rodowych i innych, z wyjątkiem naukowych, urzędowych i zawodowych. Obywatelowi Rzeczypospolitej nie wolno przyjmować bez zezwolenia Prezydenta Rzeczypospolitej tytułów ani orderów cudzoziemskich.

P. opinję prof. Krzymuskiego przy art. 114.

Artykuł 97.

Ograniczenia wolności osobistej, zwłaszcza rewizja osobista i aresztowanie, dopuszczalne są tylko w wypadkach, prawem przepisanych, i w sposób, określony ustawami na podstawie polecenia władz sądowych.

O ileby polecenie sądowe nie mogło być wydane natychmiast, powinno być doręczone najpóźniej w ciągu 48 godzin z podaniem przyczyn rewizji lub aresztowania.

Aresztowani, którym w przeciągu 48 godzin nie podano na piśmie z podpisem władz sądowych przyczyny aresztowania, odzyskują niezwłocznie wolność.

Ustawy określają środki przymusowe, przysługujące władzom administracyjnym dla przeprowadzenia ich zarządzeń.

Artykuł 98.

Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega. Sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w wypadkach, oznaczonych ustawami, wydanemi przed popełnieniem czynu karygodnego. Ściganie obywatela i wymierzenie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy. Kary, połączone z udręczeniami fizycznemi, są niedozwolone i nikt takim karom podlegać nie może.

Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty.

Artykuł 99.

Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucyj, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody — mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia.

Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określą przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych. zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.

Dr. Szerer Mieczysław.

Patrz opinję podaną wyżej przy Wstępie do Kostytucji.

Dr. Krzetuski Karol: Własność i praca w Konstytucji 17 marca 1921 r.

W historji ustrojów państwowych akty objęte mianem konstytucji z reguły nie stanowią rzeczy nowych, lecz stwierdzają i ustalają ustawowo stan istniejący. Swobody, które zawiera *Magna charta libertatum* (1215). istniały przed jej wydaniem, coprawda przez królów nie poważane. Także Deklaracja praw człowieka pozostająca w związku genetycznym z amerykańskiemi *Bills of right* zamyka raczej pierwszy epizod wielkiej rewolucji, kładąc pod dokonanie pieczęć prawa skodyfikowanego. Rzecz jasna, że przytem każdy z tych aktów nadaje dalszemu rozwojowi pewien kierunek, o ile instynktowi jego twórców udało się szczęśliwie uchwycić tajemne cele sił, którym dany ustrój swoje istnienie zawdzięcza. Od trafności tego instynktu — może byłoby wskazanem mówić o intuicji — zależy utrwalenie ustroju, jego dziejowe uzasadnienie.

Pod tym kątem patrzenia ważnem będzie zastanowić się nad rolą, jaką Konstytucja 17 marca wyznacza problemom pracy i własności, jakie pod tym względem utrwala zasady, wytycza linje rozwojowe, czy i jak oba niezmiernie doniosłe zagadnienia wzajemnie ustosunkowuje

Praca jest główną podstawą bogactwa Rzeczypospolitej, własność jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego (artykuły 102 i 99). Podstawowe znaczenie pracy upatruje tedy ustawa w jej gospodarczo-twórczem działaniu, podczas gdy własność działa więcej etycznie, jako czynnik społecznego ładu. To ostatnie nie jest niczem innem, jak stwierdzeniem istotnego stanu rzeczy. Własność (indywidualna) jest podstawą nowoczesnego, jak wogóle historycznego ustroju państwowego. Antytezą jest własność zbiorowa czyli komunizm, podstawa ustrojów utopijnych. Do tej antytezy wrócimy niebawem. Narazie pozostańmy przy tej nad wyraz subtelnej dystynkcji między znaczeniem polityczno-etycznem a gospodarczem. Praca jest podstawą bogactwa narodowego (nie bogactwa Rzeczypospolitej). Zgoda. Lecz w tym wypadku czem jest gospodarczo ziemia i kapitał, t. j. własność? Jeżeli gospodarczo własność jest zerem, to jak usprawiedliwić jej udział w dochodzie społecznym? Czy może spełnieniem owej mistycznej roli »podwaliny ustroju społecznego i porządku prawnego?«

O ile zechcemy się dopatrzeć w wstępnych słowach artykułu 102 zwrotu czysto retorycznego, co w ustawie miejsca mieć nie powinno, pozostaje nam jedynie hipoteza, że chodziło albo o zaznaczenie, że głównie praca tworzy bogactwo narodowe, albo też, że bogactwem narodu jest jego część pracująca, — zdanie wprawdzie bardzo kwieciste, ale nie odpowiadające powszechnemu znaczeniu wyrazu bogatwa, czyli istniejącego i własność poszczególnych obywateli (związków) stanowiącego zapasu dóbr. Bez ujmy, ale też bez pożytku dla jasności ustawy można było rzecz obrócić i własność uważać za główną podstawę bogactwa narodu, a pracę za jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego, porządku prawnego. Najwłaściwszem byłoby złączyć ochronę pracy i własności, jako z wolności osobistej wynikające, w jednym artykule. Bowiem z wolności osobistej jednostki wynika jej swoboda pracy i swobodne używanie środków i wyników wysiłku fizycznego lub umysłowego. Ta ostatnia swoboda nazywa się własnością.

Artykuł 102 zawiera przyrzeczenie, które łatwiej udzielić, niż spełnić. Nie mniej nie więcej — jak ubezpieczenie przeciw bezrobociu ma ustalić osobna ustawa. Ubezpieczenie nie jest niczem innem, jak rozłożeniem skutków ekonomicznie ujemnych na całe społeczeństwo, o ile państwo ubezpiecza, albo też tylko na pewne grupy społeczeństwa, członków pewnych zjednoczeń, zawsze pod jednym warunkiem, że szkody będą wyrządzone przez ślepą potęgę przyrody. Trudno

uwierzyć, żeby najspołeczniej myślące społeczeństwo chciało brać na siebie utrzymanie obywatela na wypadek braku pracy czyto z powodu jego niedostatecznego fachowego wykształcenia, czy też może niechęci do pracy. Ponadto musiałoby każde takie ubezpieczenie być połączone z przymusowem wyznaczeniem pracy chwilowo wolnej, co znowu nie zgadza się z podstawową swobodą jednostki i zagwarantowaną wolnością wyboru zajęcia (Artykuł 101).

Dlaczego właśnie w artykule o pracy umieszczono obowiązek państwa udostępnienia także opieki moralnej i pociechy religijnej obywatelom, którymi się bezpośrednio opiekuje w zakładach publicznych — i dlaczego między temi zakładami obok szkół, koszar, szpitali i przytułków, widnieją także więzienia, nie jest dość jasnem. Nie da się jednak zaprzeczyć, że pewne różniczkowanie między temi nieco odmiennemi »opiekami« byłoby zupełnie zrozumiałem.

O tak ważnem dla stosunku pracy do własności prawie koalicji zawiera lakoniczną wzmiankę artykuł 108, przyznający obywatelom, a więc robotnikom i przedsiębiorcom prawo koalicji. Zapomniał jednak artykuł dodać, że związkom tym przyznaje się właściwość osób prawnych, a więc zdolność zawierania obowiązujących umów. Umowa zbiorowa jest jednym z znamienitych środków do osiągnięcia pokoju społecznego. Społeczeństwa, które nauczą się umiejętnie korzystać z procederu usuwającego z rokowań, których konieczność wynika z zmiennych konjunktur gospodarczych, moment niepoczytalności tłumu, najprędzej dojdą do wykorzenienia zatruwających nasze życie polityczne haseł nienawiści klasowej. Wraz z uregulowaniem umów zbiorowych i ich prawnej doniosłości — przyczem przedsiębiorstwa, które swój stosunek do robotników umowami zbiorowemi uregulują, powinny mieć przyznane pewne prerogatywy np. podatkowe — należało w Konstytucji, ponad wszelką wątpliwość ustalić wykluczenie wszelkiego przymusu koalicyjnego i zająć stanowisko wobec lokautów i strajków. Postępowe ustawodawstwo społeczne powinno umieć zapobiec tym ostrym wybuchom niezgody między obu odłamami warstwy wytwórców i wprowadzić przymusowe oddawanie sporów o warunki pracy sądom rozjemczym. Również nie straciłaby Konstytucja na swojej liberalności, gdyby pewne, z koniecznościami życia gospodarczego ściśle złączone zakłady (koleje, wodociągi, kopalnie i inne podobne) pozostawały pod ochroną, lokauty i strajki wogóle wykluczającą.

Najwięcej wątpliwości budzi stylizacja artykułu 99. Wspomniałem, że znajdujemy w nim obok siebie dwie własności: osobistą i zbiorową, bez wszelkiego różniczkowania. W czasach, w których cały wielki naród pokutuje za doktrynerskie doświadczenie szaleńców i szalbierzy, podjęte właśnie w imię wyższości zbiorowej własności, było

lepiej uroczyście zadokumentować własność bezprzymiotnikową. Jest nią bowiem jedynie własność osobista, suwerenny stosunek człowieka do rzeczy. Wygoda prawa każe tworzyć fikcję osoby prawnej, która przez to samo wcale nie staje się równą osobie fizycznej, żyjącej, potrzebującej i potrzeby zaspakajającej właśnie z podwładnej wielości rzeczy. Własność zrzeszeń odnosi się do ich członków, własność związków komunalnych i państwa samego nie jest niczem, jak ograniczeniem użycia przez żyjących, dla dobra pokoleń przyszłych. Czyli własność zbiorowa albo nie jest własnością odmienną od osobistej, albo wogóle wcale nie jest własnością.

W konsekwencji stanowiska raz zajętego, przewiduje Konstytucja widocznie nawet wywłaszczenie państwa, jakkolwiek nie da się pomyśleć, żeby państwo, a tylko ono wywłaszczać może, siebie samo wywłaszczyło. Jest bowiem w artykule 99 także mowa o zniesieniu lub ograniczeniu własności, czyto osobistej, czyto zbiorowej, bez dystynkcji.

Ustęp drugi tego artykułu wciela do Konstytucji zasady reformy rolnej. Wprawdzie w trzech miejscach jest wzmianka o »ziemi« wogóle, lecz ostatnia część niewątpliwie poucza nas, że idzie jedynie o ziemię pod uprawę roli oddaną. Reforma rolna niezupełnie idzie po tej samej linji, czyniąc różnicę między wsią a miastem, chociażby w mieście znalazł się grunt uprawny, zaś na wsi budowlany lub przemysłowo eksploatowany. Różnica praktycznie niebardzo doniosła.

Kierunek wytyczony wskazuje na wolę nie tworzenia gospodarstw karłowatych, każe tedy przewidzieć ustawy przeciw rozdrabnianiu ziemi, bardzo pożądanej, lecz zwyczajowi ludowemu wprost przeciwne. Że według ostatniego zdania wszelka t. zw. zbiorowa własność rolna, a więc także własność gmin i państwa, nie będzie dopuszczalna (oczywiście po wydaniu odpowiedniej ustawy), świadczy, że przy układaniu silnie oddziałały interesy klasowe. Nie spostrzeżono, że właśnie w ustroju zmierzającym do stopniowego rozbicia wielkich obszarów uprawnych na gospodarstwa średnich rozmiarów, wskazanem będzie, żeby państwo na fermach wzorowych dawało impulsy do podniesienia kultury i hodowli.

Jakkolwiek niebardzo szczęśliwie ustawodawca uchwycił problem pracy i własności, i braki rzeczowe stara się pokrywać frazesem, to jednak widoczną jest tendencja łagodzenia przeciwieństw przez ojcowską pieczołowitość państwa. Manczesteryzmu w rozdziale V Konstytucji nie czuć, i to-jest jej niezaprzeczoną zaletą.

24 listopada 1921.

Dr. Fenichel Zygmunt: Problem własności w najnowszych konstytucjach.

I.

Konstytucje państw współczesnych regulują dwie sprawy: działalność najwyższych władz państwowych (władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej) i prawa obywateli. W naszym problemie interesuje nas, w jaki sposób Konstytucja reguluje prawa i obowiązki obywateli. Może to nastąpić w formie deklaracji praw człowieka, jak we Francji w 1789 i 1793 r., która jest zwykle obok konstytucji, a nie ma treści prawnej, bo jest tylko »deklaracją«; lub też wylicza się poszczególne prawa w konstytucji samej, a przez to uzyskują te prawa tę gwarancję, że mogą być zmienione jedynie przez zmianę konstytucji. Rewizję tę zwykle w rozmaity sposób ustawodawca utrudnia, czyto przez postanowienie odnośnie do tego, co za ciało rewiduje konstytucję, czy też co do samego sposobu głosowania nad tą zmianą. Przez wstawienie do konstytucji postanowień odnośnie co do praw obywateli uznaje się znaczenie tych praw i potrzebę specjalnej ich ochrony.

Zrozumieć konstytucję można jedynie na tle analizy układu socjalno-politycznego w całem państwie. Interpretacja konstytucji gramatyczna, logiczna, czy też systematyczna nie wystarczy, aby zrozumieć, dlaczego pewna instytucja została w taki sposób uregulowaną. Interpretacja prawnicza, oparta czyto na analizie znaczenia słów (gramatyczna), czy też na badaniu woli autora przez wnioskowanie (logiczna), czy też na określaniu danej instytucji w systemie przepisów prawnych wogóle, nie wytłumaczy nam jeszcze, dlaczego np. prawo własności w r. 1789 uregulowano w kierunku jej nietykalności i świętości, a w konstytucji niemieckiej z r. 1919 mało co z tej nietykalności zostało. Tu trzeba poznać układ społeczeństwa, jego uwarstwowienie, siłę i znaczenie poszczególnych myśli społecznych, a wtedy dopiero instytucja dana zostanie wyświetloną.

Własność, jako prawo obywatelskie, regulowana jest przez konstytucję. Jakiego rodzaju własność ustawodawca uznaje, czy prywatną i zbiorową, czy też albo jedną albo drugą, i jakiego rodzaju ograniczenia nakłada na właścicieli, to zależy od układu socjalnego w danem państwie. Szczególnie przy problemie własności uwydatniają się rozmaite dążności do takiego lub innego jej uregulowania. Własność jest bowiem jedną z podstawowych instytucyj społecznych, od której uregulowania zależy, czy mamy do czynienia z gospodarstwem np. liberalnem, czy też socjalistycznem. Całą istotą bowiem liberalizmu czy

też socjalizmu jest ukształtowanie odpowiednie prawa własności. Jeśli więc przy jakiem prawie obywatelskiem konieczną jest analiza społeczeństwa, to specjalnie przy prawie własności, albowiem tu odbijają się wszelkie kierunki socjalne. Za daleko poszlibyśmy może, gdybyśmy w myśl historjozofji materjalistycznej chcieli na podstawie poznania i rozbioru uregulowania prawa własności wnioskować o treści konstytucji wogóle. Przyznać jednak trzeba, że w problemie własności koncentruje się istota całego gospodarstwa społecznego, które w życiu socjalnem odgrywa wielką rolę, a zrozumienie instytucji własności i tego, jakie siły socjalne ją wywołały, umożliwi nam zrozumienie także ustroju władz państwowych i stosunku ich do siebie. Społeczeństwo liberalne bowiem inaczej reguluje i zapatruje się na kwestję udziału ludu bezpośrednio w władzy państwowej, czyto w formie inicjatywy ludowej, referendum, *veta* ludowego, a inaczej konstytucja państwa socjalnego (nie socjalistycznego, np. Niemcy 1919 r.). Przykład: deklaracja z r. 1789 i konstytucja z r. 1791, a niemiecka z r. 1919.

Wzorem dla uregulowania prawa własności do najnowszych czasów były postanowienia deklaracyj praw człowieka z r. 1789 i 1793. Są one wynikiem myśli rewolucji francuskiej, rewolucji dokonanej przez stan trzeci i w jego interesie. Liberalizm był wyrazem socjalno-politycznym tej warstwy. Usiłowano go przeprowadzić nietylko w mieście, ale i na wsi. Tu oznaczałoby to zniesienie poddaństwa, zaprowadzenie wolności osobistej, nadto uwłaszczenie włościan. Własność ich winna być nieograniczona, dlatego regulowano kwestję serwitutów i wspólności ziemi. W zakresie przemysłu liberalizm oznacza wolność wyboru zajęcia, swobodnego oznaczenia zakresu przedsiębiorstwa, sprzedawania swych wytworów, — wszystkie uprawnienia sprzeczne z ustrojem cechowym. Prawo własności uznano jako przyrodzone i nie ulegające przedawnieniu (artykuł II deklaracji z 1793). Ograniczenie uregulowano w artykule VIII, który brzmi: »Ponieważ własność jest prawem nietykalnem i świętem, przeto nikt jej pozbawionym być nie może, wyjąwszy wypadki, gdy konieczność publiczna, zgodnie z ustawą stwierdzona, niewątpliwie tego wymaga, a i to pod warunkiem sprawiedliwego i uprzedniego odszkodowania«. Tak uznano tu własność jako podstawę ustroju społecznego, która w wyjątkowych wypadkach może być wywłaszczoną, nigdy zaś skonfiskowaną. Ponieważ gospodarstwo społeczne w wieku XIX poszło w kierunku liberalizmu ograniczonego, dlatego postanowienie to deklaracji stało się wzorem dla innych konstytucyj. Artykuł 5 ust. austrjackiej z 21 XII 1867 opiewa analogicznie: »Własność jest nietykalną. Wywłaszczenie wbrew woli właściciela może tylko nastąpić w przypadkach i w sposób ustawą okre-

ślonych«. Takie same postanowienia liberalne zawierają konstytucja belgijska, duńska, norweska, i inne z tego okresu.

Już przed wojną jednak wprowadzono liczne ograniczenia własności, albowiem dawne rzymskie pojęcie własności nieograniczonej i nieskrępowanej nie odpowiadało nowym potrzebom. Ograniczenia te istnieją w szerokiej mierze, zarówno pod względem zakresu uprawnień i obowiązków właściciela, jak i pod względem wykonywania tych uprawnień, w łowiectwie, górnictwie, leśnictwie, w prawie budowlanem, komunikacyjnem, sąsiedzkiem, fabrycznem. Obok tego spotykamy się z wzrastającą własnością publiczną, która przez upaństwowienie kolei, poczt, telegrafów i telefonów uzyskała większe znaczenie. Mimo tych ograniczeń jednak własność indywidualna była podstawą współczesnego społeczeństwa. Ona stała się bodźcem i podstawą wzrostu bogactwa i dobrobytu społecznego.

Z wojną światową nastąpiły pewne zmiany. Szerokie warstwy ludności, powołane pod broń, żądają zmiany stosunków dotąd panujących. Wszystkie dążności obecne, rewolucyjne lub ewolucyjne, można ująć jako dążenie do odpowiedniego uregulowania problemów własności. Na Zachodzie występuje dążność ta w mieście, w środkowej i wschodniej Europie w mieście i na wsi. Na Zachodzie, wysoce uprzemysłowionym, dążność ta do innego ukształtowania występuje tylko z natury rzeczy w mieście, odnośnie do przemysłu, na Wschodzie Europy główne dążenie szerokich warstw leży w zmianie własności ziemskiej, — w środkowej Europie uwydatniają się te prądy tak na wsi, jak i w mieście. Te interesa szerokich warstw, robotniczej i chłopskiej, muszą znaleźć swój wyraz w odpowiednich przepisach konstytucji. Uwydatni się to naturalnie w tych państwach, które z powodów politycznych ułożyły dla siebie nową konstytucję. I tak zmieniły swe konstytucje: Rosja i Niemcy z powodu przewrotu socjalno-politycznego, Polska, Czechy i Austrja zaś jako nowo powstałe państwa. Tu najlepiej obserwować można wpływ tych prądów na problem własności, przepisy też tych konstytucyj odnośnie do własności tutaj analizować będziemy. Nie znaczy to, żeby u innych narodów, które konstytucji nie zmieniły, lub nowej wogóle nie układały, nowe te prądy wpływu swego nie uwydatniły. Nie wyraziło się to jednak przy zmianie odpowiedniego przepisu konstytucji. We Włoszech np. w ciągu września 1920 r. robotnicy opanowali szereg fabryk w Medjolanie, Rzymie, Turynie i w innych miastach. Ówczesny prezydent ministrów, Giolitti, widział wyjście z tej trudnej sytuacji w przyznaniu w drodze ustawy robotnikom udziału w kontroli w przemyśle pod względem technicznym, finansowym i organizacyjnym. Nie trzeba tu podnosić, jaki to ma wpływ na zwężenie praw właściciela fabryki. — Wyrazem tych zmian w ustosun-

kowaniu sił socjalnych jest np. postanowienie aneksu w rozdziale XIII o pracy w traktacie wersalskim, w którym przepisano międzynarodową normę 8-godzinnego dnia roboczego, który to czas pracy konferencja w r. 1919 w Waszyngtonie przyjęła, a państwa poszczególne w życie wprowadziły. Co zostaje z prawa właściciela kopalni w Anglji po ostatnim kilkomiesięcznym strejku w b. r., który partycypuje kilkunastu zaledwie procentami w zysku przedsiębiorstwa? Te sprawy jednak nie wpłynęły na zmianę norm konstytucji w powyższych państwach, są jednak wyrazem nowych prądów socjalnych, które w poszczególnych państwach w rozmaitej formie i w rozmaitem nasileniu występują.

II.

Obecnie zajmiemy się problemem własności wedle konstytucji sowieckiej. Ustawę zasadniczą rosyjskiej federacyjnej socjalistycznej republiki sowietów stanowi »deklaracja praw ludu pracującego i wyzyskiwanego«, zatwierdzona w styczniu 1918 r. przez trzeci ogólno-rosyjski Zjazd sowietów, wraz z zatwierdzoną przez piąty Zjazd konstytucją Republiki sowietów [1]). Zewnętrznie, co do układu, widzimy analogję z deklaracją praw człowieka z 1789 i konstytucją z 1791 r. Co do treści zachodzi jednak zupełne przeciwieństwo, albowiem konstytucja z 1918 r. chce zburzyć to, co wybudowała konstytucja z 1791. W rewolucji francuskiej wybudowano ustrój liberalny, celem zaś rewolucji sowieckiej jest zburzenie tego ustroju. Nadto deklaracja z 1789 wysuwa jako cel swój jednostkę, prawa obywatela, — deklaracja z r 1918 prawa ludu pracującego. W tem uwydatnia się cała różnica myślenia. Rosyjska republika sowiecka jest republiką rad robotniczych, żołnierskich i włościańskich. Dwie klasy społeczne, robotnicy i włościanie, są formalnie, wedle brzmienia konstytucji, panami kraju. Chłop rosyjski żądał ziemi, której miał mało. Już Stołypin widział, że utrzymanie równowagi i spokoju w państwie możliwem jest przez oddanie ziemi chłopu. Jak niezdrowe były stosunki co do własności ziemi, dowód w tem, że wedle statystyki z 1905 r. samo państwo miało 154·7 miljonów dziesięcin w swem posiadaniu, posiadacze latyfundjów 62 miljony dziesięcin, podczas gdy chłopi zaledwie 136·9 miljonów dziesięcin. W tych warunkach chłop był podatnym materjałem dla myśli rewolucyjnej, albowiem reforma stołypinowska przerwana została przez wojnę światową. Rewolucji bolszewickiej dokonał jednak głównie robotnik rosyjski w interesie chłopa.

Problemowi własności konstytucja sowiecka wiele miejsca nie

[1]) Tekst wedle wydawnictwa Biura konstytucyjnego, T. II: Materjały do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

poświęca, nie wykazuje też, jak własność ta na przyszłość ma być zorganizowaną. Konstytucja ta jest obliczona tylko »na dzisiejszą chwilę przejściową«, podczas gdy zwyczajnie uchwala się konstytucję nie na bieżącą chwilę, lecz na okres dłuższy. Zadanie tej konstytucji polega na wprowadzeniu »dyktatury proletarjatu miejskiego, wiejskiego i biedoty wiejskiej, celem zgnębienia burżuazji, uniemożliwienia wyzyskiwania jednych ludzi przez innych, i wprowadzenia ustroju socjalistycznego, w którym nie będzie ani podziału społeczeństwa na klasy, ani władzy państwowej« (art. 9). Jak dotąd, konstytucja ta nie zajęła wyraźnego stanowiska wobec własności. Czyni to dopiero w art. 79, który brzmi: »Polityka finansowa R. S. F. R. S. w dzisiejszej przejściowej chwili dyktatury ludu pracującego współdziała celowi wywłaszczenia burżuazji i przygotowania warunków powszechnej równości obywateli w sferze wytwórczości i podziału dóbr. W tym celu stawia sobie za zadanie oddanie do rozporządzenia organów władzy sowietów wszelkich niezbędnych środków dla zaspokojenia lokalnych i ogólnopaństwowych potrzeb republiki sowietów, nie zatrzymując się przed naruszeniem prawa własności prywatnej«. W artykule tym zaznaczona jest zasada wywłaszczenia, odnośnie do własności prywatnej. Widocznem też jest, że konstytucja nie znosi w zupełności własności prywatnej, albowiem polityka finansowa »nie zatrzymuje się przed naruszeniem prawa własności«. Wyraźnie podniesiono tu zasadę wywłaszczenia, jednak o odszkodowaniu artykuł ten nic nie wspomina. Celem wywłaszczenia jest oddanie do dyspozycji organów sowieckich środków dla przeprowadzenia ostatecznego celu komunizmu, którym jest równość w sferze produkcji i konsumcji. Co najbardziej nas jednak interesuje: jak własność »po naruszeniu« zorganizowaną będzie, — tego w konstytucji nie znajdujemy. W konstytucji zaznaczono jedynie cel gospodarczy komunizmu, równość w produkcji i konsumcji, jak to jednak ma być przeprowadzonem, zostawiono do rozstrzygnięcia w drodze następnych dekretów. Jasnem jest, że dla wprowadzenia równości trzeba znieść, ewentualnie zmienić to, co jest przyczyną nierówności, to jest własność indywidualną.

Z konstytucji sowieckiej nie wiadomo, jak w Rosji zorganizowano własność ziemską, i jak produkcję przemysłową, co tu nas najwięcej interesuje. Poznać to można z odpowiednich dekretów sowieckich.

Odnośnie do ziemi bolszewizm przebył ewolucję programu. Pierwsze stadjum stanowiska było uwydatnione w ustawie rolnej z 19. II 1918 r.: »Wszelka własność ziemi i roli jest raz na zawsze zniesioną«. Ustawa, podkreślając słowo »wszelka własność«, zaznacza, że znosi nie tylko własność państwa i wielkich właścicieli, ale też własność chłopską. Ziemia zostaje zsocjalizowaną, właścicielem jest ogół ludu pracują-

cego. Ponieważ lud sam tej ziemi uprawiać nie może, oddaje je w użytkowanie włościanom; tym nie wolno utrzymywać robotników; — nadto celem niedopuszczenia do powstania w przyszłości własności prywatnej ustawa uważa to użytkowanie jako prawo osobiste, które z śmiercią użytkowawcy gaśnie. Prawnie więc własność ziemską zsocjalizowano, faktycznie chłopi chciwi ziemi objęli ją w swe posiadanie. Najlepiej na tym podziale, który ludność wiejska bez oglądania się na dekrety sama przeprowadziła, wyszli zamożni chłopi. Władza sowiecka, zajęta wypadkami zewnętrznemi, nie mogła równocześnie rozpocząć walki z ludnością wiejską, która stanowi większość społeczeństwa rosyjskiego. Musiała nawet pozornie być przychylną tej ludności o instynktach zaborczych w kierunku własności prywatnej, albowiem tem zyskiwała sobie tę ludność przeciw armjom generałów Judenicza, Kołczaka i Wrangla. Straszono ludność tę, że generałowie ci przywrócą wielką własność. Program socjalizacji ziemi z powodu odmiennych myśli ludności wiejskiej nie udał się. Rozwój w Rosji poszedł w kierunku podziału własności państwowej i prywatnej wielkiej między ludność wiejską. Zwyciężyła odnośnie do ziemi zasada własności prywatnej. Już w r. 1919 bolszewicy uznali, że »drobne gospodarstwo chłopskie utrzyma się jeszcze długo«. Obecnie bolszewicy nietylko pogodzili się z istnieniem własności chłopskiej, ale niedawno Lenin zapowiedział, że bolszewicy oprą się na włościaństwie. Rewolucja bolszewicka, mimo że to brzmi paradoksalnie, przeprowadziła faktycznie odnośnie do ziemi to, co rewolucja mieszczańska w r. 1789 we Francji, to jest własność indywidualną [1]).

Próbowano w rolnictwie wprowadzić komuny, prowadzone jako wielkie przedsiębiorstwa, w których każdy członek zrzeka się wszelkiej własności prywatnej także co do środków konsumcyjnych. Ziemię tę uprawia się wspólnie, każdy pracuje wedle uzdolnienia, — a przy rozdziale dóbr otrzymuje je wedle potrzeb. Ten eksperyment na większą skalę się nie udał, — ludność wiejska żąda własności indywidualnej.

Jak zreformowano przemysł? Jednym z pierwszych dekretów z 16 listopada 1917 r. »o kontroli robotniczej«, pod względem treści dość umiarkowanym, ustanowiono w każdem przedsiębiorstwie radę fabryczną, która kontroluje prowadzenie przedsiębiorstwa, wgląda w księgi handlowe i uchwala w sprawie prowadzenia przedsiębiorstwa. Przedsiębiorca pozostaje w fabryce nadal właścicielem, kieruje produkcją i zabiera zysk. Logika wypadków rewolucyjnych pchała bolszewików do skrajnych reform. Robotnicy nie zadowalali się kontrolą, żądali zniesienia własności prywatnej odnośnie do fabryk. Socjalizację wszelkiego przemysłu przeprowadzono dekretem z 28. VI 1918 r. Socjalizacja ta, chao-

---

[1]) Bauer, *Bolszewizm a socjalna demokracja.*

tycznie wprowadzona, zniszczyła całą produkcję, a przez to dobrobyt szerokich warstw ludowych. Nie pomogły też próby militaryzacji pewnych gałęzi przemysłu w r. 1920. Socjalizacja nie stała się źródłem dobrobytu, lecz ubóstwa. Musiano z powrotem wprowadzić własność prywatną w mieście. Pierwszym krokiem w tym kierunku są sławne koncesje dla kapitału zagranicznego, przy którego pomocy ma się życie gospodarcze Rosji odbudować. Sam Lenin w lipcu roku 1921 przyznał, że próba natychmiastowej socjalizacji produkcji i rozdziału dóbr skończyła się strasznem fiaskiem, — proletarjat jako klasa wogóle przestał istnieć. Koniecznym jest odwrót w kierunku ku własności prywatnej.

Dekrety, które tu rozpatrywaliśmy, próbowały urzeczywistnić zapowiedź konstytucji, to jest równość w sferze produkcji i konsumcji. Drogą do tego celu prowadzącą była socjalizacja ziemi i przemysłu. Celu tego jednak nie osiągnięto, albowiem ziemię ludność włościańska »rozdrapała», a skutkiem socjalizacji przemysłu była równość tylko wobec nędzy. Dlatego koniecznym był odwrót w kierunku własności prywatnej. Postępowanie rządu sowietów stoi w sprzeczności z ich konstytucją, albowiem ta nakazuje wybudować społeczeństwo komunistyczne, gdy obecnie w Rosji dokonuje się przemiana w kierunku gospodarstwa wymiennego, opartego na własności prywatnej.

Nie należy do nas tutaj zwracać uwagę na wpływ, jaki myśli sowieckie wywarły na ustawodawstwo europejskie. Tutaj podniosę tylko analogję między ustawą Giolittego z r. 1920 o kontroli robotniczej, a odnośną, wyżej cytowaną, ustawą sowiecką. Nie zostały też postanowienia sowieckie co do rad fabrycznych bez wpływu na myśl konstytucji niemieckiej z r. 1919. Wedle ustawy rolnej sowieckiej z 19 lutego 1918 r., prawo do otrzymania ziemi ma ten, kto ją sam uprawia. Wpływ tej myśli na reformy rolne przeprowadzone w środkowej i wschodniej Europie po wojnie światowej jest znaczny.

III.

Obecnie rozpatrzymy problem własności w konstytucji niemieckiej z 1919 roku. Po klęsce militarnej na polach francuskich upadło cesarstwo niemieckie, a na jego miejscu powstała republika niemiecka. Odbyło się to drogą przewrotu politycznego. Szerokie warstwy ludności, szczególnie robotniczej, żądały obok zmiany ustroju politycznego — przebudowy całego ustroju społecznego. Także wpływ myśli bolszewickich był w tym czasie dość silny. Wśród takiego nastroju socjalno-politycznego konstytuanta niemiecka, zebrana w Weimarze, uchwaliła konstytucję dla Niemiec w ciągu 5 miesięcy, od lutego do sierp-

nia. W miejsce 25 panujących powstała republika z jednym prezydentem, wybranym bezpośrednio przez cały naród.

O treści konstytucji niemieckiej rozstrzygnął skład konstytuanty. Dla wytłumaczenia problemów własności koniecznem jest poznanie tego składu. Weszło do niej 164 socjalnych demokratów, 88 z ludowej partji katolickiej (dawne centrum), 34 niemiecko-narodowych i 34 niezawisłych socjalistów. Sami socjaliści większościowi i niezawiśli nie mogli utworzyć większości parlamentarnej. Obok tego socjaliści z pod znaku Scheidemana małą okazywali ochotę, by w czasach masowego zubożenia ludności wziąć odpowiedzialność za rządy na siebie samych, — nadto nie czuli się na siłach w czasie zniszczenia przebudowywać gospodarstwo społeczne. Także stronnictwa t. zw. burżuazyjne, — głównie demokraci, jako przedstawiciele radykalnej a nie socjalistycznej ludności miast, i centrum katolickie, jako reprezentanci ludności wiejskiej, nie mogli bez socjalistów większościowych utworzyć rządu parlamentarnego i większości rządowej. Koniecznością był kompromis między temi trzema stronnictwami. Przy kompromisie trzech stronnictw o odmiennym światopoglądzie konieczne były ustępstwa wzajemne ze swych programów. Od większości w ten sposób powstałej i rządu otrzymało państwo niemieckie konstytucję w 1919 r. Ma ona charakter kompromisowy, i w tem leży istota tej konstytucji. Wszelkie skrajne myśli zostały nieco złagodzone. Wprowadzono tu np. izby pracy, ale nie — jak w Rosji — jako reprezentacje robotników pracujących fizycznie, lecz uwzględniono też urzędnika (Angestellten). Kompromis widoczny jest też w uregulowaniu szkolnictwa, gdyż socjaliści żądali szkoły świeckiej, centrum wyznaniowej, konstytucja zaś poszła drogą pośrednią.

Ten moment należy też uwzględnić przy rozpatrywaniu problemu własności. Tutaj też najbardziej uwydatnia się kompromisowy charakter konstytucji. Nie można było w czasie wzrostu myśli radykalnych stać na stanowisku deklaracji z 1789 r.; trzeba było w myśl żądań warstw ludowych iść nieco dalej. Zaraz jednak uwydatnił się antagonizm w ukształtowaniu własności między robotnikiem a chłopem. Chłop, indywidualista, żąda własności prywatnej, robotnik fabryczny nie może z żądaniem podziału wystąpić. Myślenie jego idzie w kierunku syndykalizmu lub uspołecznienia. Ten antagonizm interesów musiała konstytucja uwzględnić. Kompromisowy charakter konstytucji nakazał uwzględnić odnośnie do wsi zapatrywania liberalne, własnościowe, przeciwne wszelkiemu uspołecznieniu własności ziemskiej, — odnośnie do miasta iść w kierunku żądań robotniczych.

Problem własności reguluje konstytucja w artykułach 153, 155, 156. Własność poręcza się konstytucją. Wywłaszczenie odbywa się tylko dla dobra ogółu i na podstawie ustawy, za odpowiedniem odszkodowa-

niem. Konstytucja przewiduje, że może odbyć się jednak wywłaszczenie bez odszkodowania. Jest to wykluczone, o ile państwo wywłaszcza kraje, gminy i własność zrzeszeń publicznych; wywłaszczenie to odbyć się może tylko za odszkodowaniem. Postanowienia te niewiele różnią się od dotychczasowych przepisów. W różnicy od dotychczasowych postanowień konstytucja postanawia jednak, że własność obowiązuje i że używać jej należy dla pożytku ogółu. Dotąd bowiem uważano własność jako prawo, tu zaś występuje ona jako obowiązek. Własność jest tutaj funkcją publiczną, jednostka działa nietylko dla siebie, ale też dla dobra społeczeństwa. Jest to nowy zupełnie pogląd na własność.

Obecnie rozpatrzymy własność ziemską. Niema mowy o tem, żeby właściciel ziemi gospodarował wedle swych życzeń — w myśl tezy liberalnej. Państwo zastrzega sobie prawo kontroli co do podziału ziemi i jej używania, aby zapobiec nadużyciom, stawiając sobie za cel zapewnienie każdemu obywatelowi zdrowego mieszkania. Odnośnie do własności ziemskiej stawia konstytucja zasadę wywłaszczenia, której dokonać można dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, rozwoju kolonizacji i podniesienia rolnictwa. Fideikomisy, które nie sprzyjają rozwojowi rolnictwa i ludności wiejskiej, konstytucja znosi. Zostawiając własność indywidualną odnośnie do ziemi, nałożono na właściciela obowiązek pracy. Nie może on zostawić ziemi swej odłogiem, musi też starać się z ziemi tej wydobyć to, co jest możliwem, albowiem obowiązek ten spełniać musi wobec społeczeństwa i dla jego dobra. Odrębne ustawy zapewne uregulują sankcję na wypadek, gdyby właściciel tych obowiązków nie spełniał. Problem wyżywienia ludności podczas wojny wysunął się jako jedno z naczelnych zadań państwa, stąd też państwo nakłada już teraz obowiązki na ludność wiejską.

Renta gruntowa, jako dochód właściciela ziemi, pochodząca z przyczyn naturalnych i społecznych a nie mająca uzasadnienia w pracy lub kapitale właściciela, przed wojną silnie wzrastała. Także wojna wykazała szczególnie wielki wzrost ceny, co uwydatniło się w przesunięciu się siły socjalnej w stronę wsi. Konstytucja państwa o silnym przemyśle postanawia dlatego, że przyrost wartości ziemi, jako dokonany bez pracy i kapitału właściciela, przypaść ma w udziale społeczeństwu.

Zgodnie z rozwojem prawa przed wojną, wszystkie skarby ziemi są wedle konstytucji pod nadzorem państwa (tak zw. minerały zastrzeżone).

Już odnośnie do rolnictwa konstytucja wprowadziła kilka nowych myśli, zostawiając w zasadzie własność indywidualną. Radykalniej uregulowano sprawę przedsiębiorstw gospodarczych. Państwo może

ustawowo socjalizować dojrzałe do uspołecznienia prywatne przedsiębiorstwa za odszkodowaniem, to jest uczynić z nich własność społeczną. Przedsiębiorstwa, jako też ich związki niesocjalizowane, mogą być ograniczone w swych prawach przez to, że państwo, kraje i gminy mogą brać udział w administracji, albo w inny sposób zapewnić sobie odpowiedni wpływ. Nadto może państwo w drodze ustawowej, w razie potrzeby i o ile zachodzi cel gospodarstwa społecznego, łączyć przedsiębiorstwa gospodarcze i ich związki na zasadzie samorządu, aby a) zapewnić współdziałanie wszystkich części narodu, b) robotnikom i przedsiębiorcom współudział w administracji gospodarczej, i c) uregulować produkcję, podział, ukształtowanie cen, przywóz i wywóz wedle ogólno-społecznych zasad.

Chcąc zebrać krótko postanowienia co do przedsiębiorstw gospodarczych — państwo zastrzega sobie możność: 1) socjalizowania, 2) brania udziału w administracji i 3) łączenia przedsiębiorstw.

IV.

Konstytucja republiki czecho-słowackiej z 29 lutego 1920 r. nie zajmuje się szeroko problemem własności. Ustawodawca, opracowując tę konstytucję, miał jako cel opracowanie takiej konstytucji, aby państwo to miało zwartą siłę na wewnątrz i zewnątrz. Państwo czecho-słowackie jest bowiem państwem narodowościowem, w którem Czesi stanowią jedynie połowę mieszkańców, podczas gdy inne narody, niezawsze Czechom przychylne, stanowią drugą połowę. W skład bowiem republiki czecho-słowackiej wchodzą następujące narodowości: $6^1/_2$ miljonów Czechów, $3^1/_2$ miljonów Niemców, 2 miljony Słowaków, $^3/_4$ miljona Węgrów i $^1/_2$ miljona Ukraińców. Czesi, nie mając większości wśród ludności, musieli tak wybudować swój ustrój polityczny, aby on mimo tego utrzymał się. Trzeba było odpowiedniemi normami prawnemi umożliwić istnienie państwa i zapewnić prawidłowe funkcjonowanie jego maszynerji mimo różnolitego składu. Ten moment polityczno-prawny wysunął się na czoło zadań Zgromadzenia Narodowego, »Česki Narodny Vybor«, który bez udziału innych narodów, a tylko w składzie takim, jaki Czesi mieli w parlamencie austrjackim, uchwalił dla republiki tę konstytucję. Istoty konstytucji czesko-słowackiej trzeba szukać w tym momencie. Dlatego np. zapewniono prezydentowi dość wielkie atrybucje wobec legislatywy, dlatego też wprowadzono kontrolę legislatywy przez sądy, na wzór amerykański, — wszystko jako środki zapewnienia państwu spoistości.

Z tego powodu konstytucja czecho-słowacka nie zajmuje się wiele problemem własności, reguluje ją ona logicznie w stosunku do dotychczaso-

wych postanowień. Odnosi się do tego § 109, który brzmi: »Własność prywatna może być ograniczoną jedynie w drodze ustawy. Wywłaszczenie możliwem jest na podstawie ustawy i za odszkodowaniem, o ile ustawa nie oznaczy, że odszkodowania nie należy wypłacać«. Ważnem tu jest przewidywanie przez konstytucję konfiskaty własności. Pozatem, mimo ważności tego problemu dla państwa, które będąc krajem dość silnie uprzemysłowionym ma przed sobą zadania analogiczne jak Niemcy, konstytucją nic ponadto nie określono, albowiem celem jej jest państwo o silnej władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej; bliższe określenie i przeprowadzenie zostawiono osobnym ustawom.

Podobnie też jest w Austrji. Republika ta jest małą częścią dawnej monarchji austrjacko-węgierskiej. Moment odpowiedniego ukształtowania państwa wysunął się tu na czoło zadań państwowych, pozostawiając inne problemy, podobnie jak w Czecho-Słowacji, prawie że nietkniętemi. Konstytucja austrjacka z 1. października 1920 r. tworzy z Austrji państwo związkowe. Jest to jedyny wypadek w dziejach, że państwo jednolite samo przemienia się w państwo związkowe. Dotychczasowe bowiem państwa związkowe, jak Stany Zjednoczone, Niemcy, Szwajcarja, powstały w ten sposób, że związki samodzielnych państw przemieniły się w państwa związkowe. Tutaj państwo jednolite samo przemienia się w państwo związkowe. Przyczyn tego należy szukać w ukształtowaniu socjalnem Austrji. Po składzie Zgromadzenia Narodowego możemy wnioskować o składzie ludności tego państwa sześciomiljonowego. Wchodziło do niego 79 socjalnych demokratów, jako przedstawicieli ludności robotniczej, głównie miejskiej, 59 chrześcijańsko-socjalnych, jako przedstawicieli ludności głównie wiejskiej, i 21 liberałów, jako reprezentantów mieszczaństwa. Struktura socjalna tego państwa jest taka, że z jednej strony mamy Wiedeń i okolice o ludności robotniczej, z drugiej zaś strony kraje o większości wiejskiej. Chłopi nie chcą, aby im robotnicy w parlamencie narzucali swą wolę, w szczególności odnośnie do ziemi. Chcą oni sprawy rolne sami sobie w krajach załatwiać, dlatego wysuwają koncepcję państwa związkowego. Antagonizm przemysłowego Wiednia i rolniczej reszty kraju znalazł swój wyraz w konstytucji prawnej państwa związkowego.

To było głównem zadaniem konstytucji austrjackiej i dlatego też problemem własności specjalnie się nie zajęła, mimo że kwestja ta była podstawą, dla której w Austrji państwo związkowe powstało. Odmienne bowiem poglądy robotników i chłopów odnośnie do ograniczeń własności, były przyczyną tej przemiany republiki austrjackiej. W konstytucji tej brak wogóle przepisów o prawach i obowiązkach obywateli, wśród których znajduje się prawo własności. Konstytucja

potwierdza jedynie jako ustawy konstytucyjne swego państwa ustawę zasadniczą austrjacką z 21. XII 1867, którą wyżej cytowaliśmy. Austrja więc, podobnie jak Czecho-Słowacja, przyjęła do swej konstytucji dotychczasowe postanowienia liberalne odnośnie do własności.

V.

Nakoniec omówimy nieco dokładniej problem własności w Polsce wedle konstytucji z 17 marca 1921.

Sejm ustawodawczy, który tę konstytucję uchwalił, miał zadanie dość ciężkie przed sobą. Wybrany na podstawie demokratycznego prawa wyborczego, zebrał się w czasie krótkim po upadku dwóch monarchij, austrjackiej i niemieckiej, gdy w trzeciej monarchji, rosyjskiej, wrzała rewolucja socjalna. To otoczenie radykalne musiało wywrzeć też wpływ odpowiedni na myślenie ludności polskiej. Sejm, zebrany w tych warunkach, musiał nadto liczyć się z tem, że w Polsce t. zw. rząd lubelski posła Daszyńskiego zakreślił szeroki program reform socjalnych. Sejm ten miał więc dwa zadania: uchwalić konstytucję i przeprowadzić reformy socjalne na wsi i w mieście. W tym też kierunku poszła działalność tego sejmu. Sejm wybrany przez ludność, która żyła przeszło 120 lat pod innemi systemami prawnemi i wśród innych warunków społecznych, z dzielnicy jednej, Kongresówki, przez ludność, która pierwszy raz brała wogóle udział w wyborach, nie mógł przedstawiać jasności, ani co do politycznego, ani socjalnego programu stronnictw. Radykalnej myśli politycznej niezawsze odpowiadała radykalna myśl gospodarcza, jako też umiarkowanej myśli politycznej umiarkowana myśl gospodarcza. Projekt posłów Związku Ludowo-Narodowego, jako wniosek Głąbińskiego, który socjalnie przedstawia myśli bardzo umiarkowane, często nawet reakcyjne, żąda wyboru prezydenta Rzeczypospolitej przez cały naród, co jest znowu myślą radykalną. W zakresie problemu własności stronnictwa polityczne nie miały jasnych pojęć.

Jak przedstawiały sobie projekty konstytucji ukształtowanie własności? Trzy projekty konstytucji: t. zw. ankieta konstytucyjna prof. Bobrzyńskiego, projekt Głąbińskiego i projekt prof. Buzka, regulują własność tak, jak dotychczasowe konstytucje to czyniły. Uznają własność prywatną jako nietykalną. Dopuszczają wywłaszczenie ze względów użyteczności publicznej na zasadzie ustawy i za słusznem wynagrodzeniem. Nie nakładają te projekty na właściciela żadnych nowych obowiązków, ani też nie regulują odrębnie własności na ziemi a odrębnie innej własności. Odmiennie reguluje własność »Rządowy projekt deklaracji konstytucyjnej« i projekt klubu P. S. L. »Wyzwolenie« jako

»podstawę ładu Rzeczypospolitej Polskiej«. Oba projekty są co do postanowień analogiczne, — jedynie ostatni co do ziemi jest radykalniejszy. Oba uznają »powszechne prawo obywateli do własności«, którego zaprzeczeniem jest skupienie nadmierne własności w jednych rękach. Już deklaracje z r. 1789 i 1793 uważały prawo własności jako przyrodzone, — projekty powyższe stawiają zasadę prawa do własności. Zdawałoby się, że zrealizowaniem tego prawa do własności będzie podział między uprawnionych. Tak jednak nie jest. Albowiem oba projekty uznają zgodnie, że należy popierać obok przedsiębiorczości indywidualnej także zbiorową, ze względu na dobro spożywcy. Są to odblaski myśli solidarystycznych autorów tych projektów, a przypominają słowa liberała Bastiata, że »wszystkie sprawy trzeba ujmować z punktu widzenia konsumenta«. Jak obywatele mają prawo do własności, tak społeczności mają prawo do socjalizacji, w dziedzinach dla społeczeństwa korzystnych. Wyjątkiem w uspołecznieniu jest ziemia, którą należy wedle projektu »Wyzwolenia« podzielić, aby udostępnić ją najliczniejszym kołom ludności, — nadto należy obrót przepisami prawnemi ograniczyć. Przepisy te wpłynęły na redakcję artykułu 99 Konstytucji polskiej odnośnie do ziemi, a nadto reformę rolną wykonuje się w myśl tych zasad. Ziemię, według projektu »Wyzwolenia«, nabywać mogą tylko obywatele. W kierunku tej myśli idzie ustawa z 24. marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców, które nastąpić może po uprzednim uzyskaniu zezwolenia Rady Ministrów na wniosek Ministra Skarbu. Także wedle ustawy z 15. lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej (art. 28) nabywcami działek gruntów przeznaczonych na parcelację mogą być własnowolni obywatele Polski. Projekt ten wysuwa dalej myśl pracy jako obowiązku obywateli, czego spełnienia państwo może żądać dla potrzeb powszechnych. Obowiązek pracy wprowadziła pierwsza Rosja sowiecka (§ 18), sankcjonując to hasłem: »Niech nie je ten, kto nie pracuje«. Analogicznie obowiążek pracy wprowadzono w Bułgarji, a był też taki projekt w Niemczech.

Projekt ten szerzej omówiliśmy, albowiem co do ziemi stanowi wytyczną dla konstytucji polskiej, — co do własności zaś innej jak ziemska wysunięto myśl socjalizacji, a nadto nowy obowiązek obywatelski: obowiązek pracy. Projekt ten jednak nie jest prawniczo opracowany.

Najdalej na lewo posunięty jest projekt socjalistyczny. Własność indywidualna jest tu najbardziej ograniczona. Projekt o niej wogóle nie wspomina, zapowiada jedynie, że formy własności przystosowuje się do potrzeb społecznych i interesów pracy. Potrzeby te społeczne, a szczególnie interesa pracy, wymagają naturalnie własności społecznej, a nie indywidualnej. »Wszystkie środki wytwarzania, komunikacji i wymiany podlegają kontroli Rzeczypospolitej. Państwo ujmować bę-

dzie w sposób ustawowo przepisany dojrzałe do uspołecznienia gałęzie produkcji pod swój zarząd bezpośredni« (Art. 6). Jeśli w zdaniu pierwszem słowo »Rzeczpospolita« jest równoznawcze z pojęciem państwa, to mamy tu zapowiedzianą kontrolę państwa nad całem życiem gospodarczem. Drugie zdanie zaś wypowiada już jasno myśl, że gałęzie produkcji dojrzałe do socjalizacji nie będą socjalizowane, lecz obejmie je państwo w swój zarząd bezpośredni. Czy leżało to po myśli wnioskodawcy, niewiadomo. Zdawał sobie bowiem różnicę zachodzącą między socjalizacją a upaństwowieniem. Projekt ten najmniej wpłynął na artykuł 99 Konstytucji polskiej.

Obecnie należy przejść do artykułu 99 Konstytucji z 17. III. 1921, który brzmi:

»Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czyto osobistą poszczególnych obywateli, czyto zbiorową związków obywateli, instytucyj, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zmniejszenie lub ograniczenie własności, czyto osobistej, czyto zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody — mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia.

»Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określą przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność«.

Postanowienia konstytucji polskiej odnośnie do własności są dość obszerne. Wyraźnie odgraniczono tu postanowienia co do ziemi od przepisów odnoszących się nie do ziemi. Ustęp pierwszy określa pięć spraw: 1) jakie formy własności Rzeczpospolita uznaje, 2) ochronę mienia, 3) sprawę wywłaszczania, 4) dóbr publicznych, 5) ograniczenia obywateli w użytkowaniu ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody.

Ad 1) Rzeczpospolita Polska uznaje własność osobistą, jako też i własność zbiorową, zarówno za podstawę ustroju społecznego i porządku prawnego. Dalekim jest ten przepis od uznawania własności

indywidualnej prywatnej tylko za podstawę układu społecznego. Własność zbiorowa ma to samo znaczenie co własność osobista, wedle art. 99 konstytucji polskiej. Własność zbiorowa może występować jako własność związków obywateli, instytucyj, ciał samorządowych, jak i samego państwa. Socjalizacja jest zupełnie w myśl tych postanowień zgodna z konstytucją. Własność społeczna nie jest czemś nieznanem w konstytucji, lecz ma to samo znaczenie, co własność osobista. Wyjątkowo odnośnie do ziemi nie ma to uprawnienie własności osobistej i zbiorowej znaczenia, albowiem tu istnieć może tylko własność osobista. Własność zbiorowa pozostaje więc obok własności osobistej jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego, z wyjątkiem ziemi, gdzie tylko własność osobista jest jedyną formą własności.

Ad 2) Konstytucja poręcza wszystkim mieszkańcom ochronę ich mienia. Podnieść należy, że poręczenie to odnosi się do mieszkańców, a więc tak do obywateli, jak i do nie-obywateli, podczas gdy poprzednie postanowienia odnosiły się tylko do obywateli. Konstytucja, oprócz poręczenia ochrony mienia w tym artykule, także w art. 95. ust. 1. zapewnia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religji, zupełną ochronę mienia. Art. 95. ust 1. wstawiono do Konstytucji w myśl art. 1. traktatu zawartego między głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi a Polską w Wersalu 28. VI. 1919 r. Artykuł drugi ustęp 1-szy tego traktatu o ochronie mienia nic nie mówi i nie nakłada na ustawodawcę polskiego uznania ochrony mienia za prawo zasadnicze. Ustawodawca polski niepotrzebnie dwa razy poręcza ochronę mienia w art. 95 i w art. 99, gdy to wystarczało w zupełności w art. 99, zwłaszcza że co do podmiotów chronionych art. 95. mieści się w art. 99. Także mienie instytucyj i społeczności mieszkańców ma poręczoną ochronę. Ochronę tę przeprowadzą osobne ustawy (np. karne).

Ad 3) Mimo konstytucją poręczonej ochrony mienia, przewidziane jest zniesienie lub ograniczenie tak własności osobistej, jak i zbiorowej — ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Wykluczoną jest konfiskata mienia, a więc wywłaszczenie bez odszkodowania. Jakie to odszkodowanie ma być, czy słuszne, czy też zupełne, obejmujące tak *dammum emergens* jak i *lucrum cessans*, Konstytucja nie mówi, zostawiając sprawę tę do uregulowania poszczególnym ustawom. Jak wyżej co do uznania własności osobistej i zbiorowej zarówno za podstawy ustroju społecznego, tak i co do wywłaszczenia postawiono na równi własność osobistą i zbiorową. Wywłaszczenie to może się odbyć ze względów wyższej użyteczności. Deklaracje z r. 1789 i 1793 mówiły o konieczności publicznej *(nécessité publique)*, późniejsze ustawy, jak kodeks cywilny francuski, dozwalały na wywłaszczenie z przyczyn uży-

teczności publicznej *(utilité publique)*, kodeks austrjacki w § 365 mówi o dobru publicznem *(das allgemeine Beste)* — tu mamy zaś »wyższą użyteczność«. Kiedy użyteczność będzie wyższą, o tem orzekać będą swobodnie władze administracyjne; niewiadomo, czy miarodajnym dla oceny »wyższej« użyteczności będzie interes państwa, czy też interes społeczeństwa, czy też interes obu, tak państwa jak i społeczeństwa. Wyższa użyteczność zachodzić może np. przy wywłaszczeniach pod drogi publiczne, w celach kopalnianych, na cele rybołostwa i t. p. Wypadki te zniesienia, jako też ograniczenia własności muszą być ustawą przewidziane, wszystko bowiem w państwie praworządnem musi odbywać się na podstawie ustawy, a nie wedle woli władz administracyjnych.

Ad 4). Pewne dobra będą ze względu na pożytek ogółu stanowić wyłączną własność państwa. Jakie to dobra będą i w jakim zakresie, określi ustawa. Wytyczną dla upaństwowienia dobra pewnego stanowić będzie pożytek ogółu. Dla wywłaszczenia konieczna jest wyższa użyteczność, dla upaństwowienia zaś pożytek ogółu. Czy są to pojęcia te same, czy też odmienne? Pożytek ogółu mieści się w użyteczności wyższej, bo ta obejmuje dobro społeczeństwa. Wprowadzając jednak odmienne pojęcia, chciał zapewne ustawodawca nadać im odmienną treść. Terminologja Konstytucji nie jest jednolita. Do dóbr państwowych zaliczyć można gościńce, drogi, porty, rzeki. Są to dobra, które służą do użytku ogółu. Tego kryterjum co do dóbr Konstytucja nie wstawia; uznaje jedynie, że dobra mogą wogóle stanowić własność państwa ze względu na pożytek ogółu.

Ad 5) Prawa osób fizycznych, jako też osób prawnych, mogą ze względów publicznych być ograniczone w swobodnem użytkowaniu ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody. Powyżej mówiliśmy o ograniczeniu własności, tu zaś przewidziane jest w drodze ustawy ograniczenie praw w użytkowaniu. To ograniczenie w użytkowaniu będzie też ograniczeniem własności. Ograniczenie to dopuszczalne jest, gdy wymagają tego względy publiczne. Mamy więc w Konstytucji trzy przyczyny ograniczeń własności: wyższą użyteczność, pożytek ogółu i względy publiczne. Czy względy publiczne nie pokrywają się z wyższą użytecznością, albo też czy względem publicznym nie jest pożytek ogółu? Wyliczenie ograniczeń ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody jest nieścisłe, albowiem przez ziemię rozumie tu ustawodawca tylko ziemię w najciaśniejszem tego słowa znaczeniu, a nie należy już do ziemi to, co się w niej znajduje, jak np. minerały. Przepis ten wogóle zupełnie zbytecznie w Konstytucji umieszczono; Konstytucja, jako ustawa zasadnicza, winna się składać ze zdań pisanych stylem jasnym, prostym, zwięzłym, zawierającym jak najwięcej

treści. Im przepis jest zwięźlejszy i ściślejszy, tem więcej treści przy układaniu poszczególnych ustaw można weń włożyć. Szczegółowe wyliczenie, jak np. tutaj ziemi, wód, minerałów, jest zbyteczne, albowiem i tak nie może być wyczerpujące. Trzeba szukać pojęć ogólnych. Nadto ograniczenia te w użytkowaniu mieszczą się w ograniczeniu własności wymienionem ad 3), dlatego dwukrotne wyliczanie ograniczeń własności jest zbyteczne. I tak musi się ustawodawca przy układaniu poszczególnych ustaw co do ograniczeń w użytkowaniu powoływać na ad 3), albowiem ostatnie postanowienia ad 5) nie mówią nic o odszkodowaniu za ograniczenie w użytkowaniu, o czem wspomina ustawa przy wywłaszczeniu ad 3).

Poprzednio wykazaliśmy, że ustawa dwa razy poręcza ochronę mienia. Także w uznaniu ad 1) własności osobistej i zbiorowej za podstawę ustroju społecznego mieści się ochrona mienia, bo to, co jest podstawą ustroju, musi być chronione. Także ustęp art. 99, który brzmi, że ustawa ma postanowić, jakie dobra mają stanowić wyłączną własność państwa, jest zbyteczny. Zupełnie dobrze da się bowiem pomieścić sub 1), bo z chwilą, gdy własność państwa jest uznana w Konstytucji za podstawę ustroju społecznego, nie potrzeba oddzielnego ustępu, który znowu postanawia, że własność państwa jest dopuszczalna.

Jak widzimy, cały ten ustęp art. 99. zupełnie niepotrzebnie jest tak obszernym. Wystarczyłyby w zupełności postanowienia, że własność osobista i zbiorowa jest podstawą ustroju (ad 1), i że własność może być wywłaszczona za odszkodowaniem (ad 3). Dalsze ustępy (2, 4, 5) są zbyteczne, albowiem mieszczą się w innych ustępach, a jeśli jaka ustawa, to szczególnie konstytucja winna być jak najprościej i najjaśniej ułożoną. Z tej to obszerności tego artykułu wynika, że jako przyczyny ograniczeń podano trzy kryterja: wyższą użyteczność, względy publiczne i pożytek ogółu, których granicę i stosunek niełatwo przeprowadzić.

Tę zbyteczną obszerność tego artykułu wykażemy na sprawie upaństwowienia lasów. W myśl uchwały rolnej z 10. VII. 1919 r. lasy mają być upaństwowione. Uchwała ta dotąd nie ma znaczenia, albowiem ustawy o upaństwowieniu lasów nie uchwalono. Pod jakie postanowienie art. 99. podciągnąć to upaństwowienie? Własność państwa jest dopuszczalną w myśl ad 1), ale też w myśl ad 4) dobra pewne mogą stanowić wyłączną własność państwa. Dopuszczalność upaństwowienia mieści się więc w dwóch ustępach. Upaństwowienie będzie też ograniczeniem w użytkowaniu, bo las jest skarbem przyrody (ad 5), ale będzie to też zniesieniem, względnie ograniczeniem własności ad 3). Wystarczyłoby zaś podciągnąć upaństwowienie pod 1) i 3), i te prze-

pisy wogóle wstawić do konstytucji. Reszta postanowień z powodu tożsamości treści jest zbyteczna.

Dla oceny tego artykułu trzeba podnieść podkreślenie własności zbiorowej jako podstawy ustroju społecznego. Ten przepis będzie miał wpływ na dalsze ustawodawstwo polskie.

Teraz przejdziemy do ustępu drugiego art. 99. Wstawiono go, dla sankcjonowania przez Konstytucję reformy rolnej, dopiero w czytaniu trzeciem. Artykuł ten dotyczy wyłącznie ziemi. Co przez pojęcie »ziemia« rozumieć, Konstytucja nie określa. Czy także ziemię w mieście? Tę interpretację jednak wyklucza brzmienie tego ustępu, w którym mowa o ustroju rolnym. Konstytucja ma więc na myśli w tym ustępie ziemię na cele rolnicze przeznaczoną, nie myśli zaś o ziemi miejskiej, ani też o ziemi lasowej. — Ziemia jest jednym z najważniejszych czynników bytu narodu. Przypomina to nieco myśli fizjokratów z tą jedynie różnicą, że ci uznawali ziemię za najważniejszy czynnik bogactwa, podczas gdy Konstytucja mówi o jednym z najważniejszych czynników bytu. W art. 102 uważa się pracę jako główną podstawę bogactwa Rzeczypospolitej. Odnośnie do ziemi mamy następujące postanowienia: 1) nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu; 2) państwo ma prawo przymusowego wykupu, 3) nadto regulowania tego obrotu, a 4) ustrój rolny ma się opierać na gospodarstwach rolnych zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.

Ad 1 i 3) O wolnym obrocie ziemią niema mowy, liberalizm tu jest nawet wykluczony, albowiem ziemia nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Wprost przeciwnie brzmiał art. IV. ustawy zasadniczej z 21. XII. 1867.: »Każdy obywatel państwa może wszelkiego rodzaju nieruchomości nabywać i takowemi według woli rozporządzać«. To postanowienie było w zupełności liberalne. Obecnie stosunki społeczno-polityczne się zmieniły. Warstwy ludowe doszły do rządów. Wojna światowa wywołała konieczność reform społecznych w mieście i na wsi. Także w Polsce, państwie na nowo powstałem, pożądanie ziemi silnie się zaznaczyło u ludu wiejskiego. Chłopi żądali parcelacji wielkiej własności prywatnej i własności publicznej. Państwo znowu starać się musi, aby ludność jego była zadowoloną, dlatego też koniecznością państwową było przeprowadzenie reformy rolnej. Kwestją sporną było jedynie, jak tę reformę rolną przeprowadzić.

Już uchwała Sejmu ustawodawczego z 10. VII 1919 w przedmiocie zasad reformy rolnej zarządziła wywłaszczenie wielkiej własności prywatnej. Aby to wywłaszczenie nie zostało udaremnione przez tych, którzy mają być wywłaszczeni, przez sprzedaż z wolnej ręki tych gruntów, upoważniono ustawą z 2. VIII. 1919 rząd do wydania rozporządzenia

z mocą ustawy, normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskiej. Rząd wydał takie rozporządzenie tymczasowe 1. IX. 1919, w którem wymaga dla ważności umów o przeniesienie prawa własności nieruchomości ziemskich poprzedniego zezwolenia władzy państwowej. Już więc w r. 1919 obrót ziemią był ograniczony, właściciel nie mógł wedle swojej woli rozporządzać swą własnością. Państwo odmówi zezwolenia w myśl powyższego rozporządzenia, gdyby przeniesienie to uniemożliwiało lub ograniczało zastosowanie zasad reformy rolnej. Rozporządzenie to odnosi się głównie do wielkiej własności, albowiem przy przeniesieniu nieruchomości włościańskiej nie trzeba zezwolenia. Już przed uchwaleniem Konstytucji obrót ziemią wielkiej własności był ograniczony (ad 1) a państwo go regulowało (ad 3). Prócz ograniczeń w obrocie ziemią wielkiej własności, ustawa z 15. VII. 1920 o wykonaniu reformy rolnej wprowadza w art. 33. ograniczenie w obrocie ziemią gospodarstw rolnych, utworzonych w drodze parcelacji. Przeniesienie własności, obciążanie lub wydzierżawianie tych gospodarstw rolnych, jak długo są obciążone resztą ceny kupna, a w każdym razie przed upływem 25 lat od ich powstania, może nastąpić tylko za zezwoleniem urzędów ziemskich. Tak więc przed Konstytucją marcową była ograniczona w obrocie wielka własność i własność przez reformę rolną utworzona, nadto państwo reguluje przez zezwolenie ten obrót. Konstytucja z 1921 r. wprowadzając w art. 99 ust. 2. postanowienie, że ziemia nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu i że państwo obrót ten reguluje, sankcjonowała sytuację prawną, jaka w Polsce już istniała, wprowadza także rozszerzenie ograniczeń na tę własność, która nie jest objęta reformą rolną. W myśl przepisów Konstytucji, także ziemia nie będąca wielką własnością i nie utworzona przez parcelację może być ograniczona w obrocie.

Ad 2) Państwo ma przyznane przez Konstytucję odnośnie do ziemi prawo przymusowego wykupu. Przepis w ustępie pierwszym art. 99, w którym przewidziane jest zniesienie własności lub jej ograniczenie ze względów wyższej użyteczności, nie odnosi się do ziemi. Państwo ma przyznane prawo przymusowego wykupu. I tu Konstytucja nie wyszła poza postanowienie uchwały rolnej z 10. VII. 1919 i ustawy z 15. VII. 1920. Wedle art. 1. ostatniej ustawy, Główny Urząd Ziemski ma przyznane prawo przymusowego wykupu odnośnie do ziemi od 1—8 kolejno wyliczonej. Konstytucja rozszerza tu prawo wykupu państwa, — nie odnosi się to tylko do ziemi w ust. z 15. VII. 1920 r. wyliczonej, ale wogóle do ziemi. Nietylko więc majątki nieprawidłowo gospodarowane, majątki samodzielnie bez zezwolenia władz państwowych parcelowane, nabyte w okresie wojny od 1. VIII. 1914 do 14. IX. 1919, nabyte z zysków lichwiarskich, nadwyżki gruntu ponad ustawowe maximum, może państwo wykupić, ale także ziemię

inną, nie wyłączając włościańskiej. Każdą własność ziemską, bez względu na wielkość, może państwo wykupić. Ludowcy, autorzy tego ustępu, zapędzili się nieco za daleko, stawiając ten ustęp w tem brzmieniu. Chcieli sankcjonować reformę rolną, a wyszli daleko poza nią i poza interesa włościańskie.

Ad 4) Konstytucja postanawia, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Poskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność. Zapożyczono to z uchwały rolnej z 10. VII. 1919, ustęp pierwszy, jak z ustawy z 15. VII. 1920 art. 27. Znowu mamy więc dowód, że zamiarem ustawodawcy jest sankcjonować reformę rolną, — na niej nawet wzoruje brzmienie pewnych ustępów. Najważniejszem z tego ustępu jest to, że gospodarstwa rolne mogą stanowić tylko osobistą własność. Własność zbiorowa jest wprawdzie jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego w myśl ustępu pierwszego art. 99, ale nie odnośnie do ziemi. Tu możliwą jest tylko własność osobista. Wszelka własność zbiorowa, czy związków obywateli, instytucyj, ciał samorządowych, czy też państwa, jest wykluczona. Już ustawa z 15. VII. 1920 zniosła wszelką własność państwa przez przeznaczenie do dyspozycji Głównego Urzędu Ziemskiego dla celów reformy rolnej dóbr skarbowych i donacyjnych. Dobra skarbowe, które w przeszłości stanowiły jedno z głównych źródeł dochodu skarbu, w przyszłości istnieć nie będą. Obecnie dobra te dla skarbu nie mają znaczenia, a nie pracuje się w nich tak, jak w dobrach prywatnych. Wobec tego zniesienie dóbr skarbowych jest dla wytwórczości rolnej korzystne. Silne związanie z ziemią obrabiającego ziemię przez własność prywatną jest najsilniejszym bodźcem do odpowiedniego gospodarowania. Ponieważ na ziemi uznana jest tylko własność osobista, dlatego t. zw. dobra martwej ręki (duchowne, biskupie, kapitulne i t. p.) na przyszłość istnieć nie będą, tak w myśl ust. z 15. VII 1920, jak i w myśl Konstytucji. Także fundacje zostają przez Konstytucję zniesione. Myślą ustawodawcy było, że jedynie własność osobista jest zdolna do prawidłowej wytwórczości; własność publiczna, zbiorowa, nie potrafi tak gospodarować, jak uprawiający swój własny kawałek gruntu. Reforma rolna w tym punkcie jest indywidualistyczną. Sprzecznym z tym przepisem jest art. 113. Konstytucji, który dozwala związkom religijnym posiadać i nabywać majątek nieruchomy. Istotną treścią majątku nieruchomego jest ziemia, a ta może w myśl ust. 99. art. 2. stanowić tylko własność osobistą. Który więc artykuł odnośnie do związków religijnych obowiązuje, czy art. 99, czy 113?

Reasumując myśli wyrażone w art. 99, podkreślić należy, że w interesie licznej warstwy wiejskiej sankcjonowano tu ustawę rolną, a w myśl nowych prądów społecznych miejskich postawiono na równi

własność zbiorową obok własności indywidualnej. Myśli wyrażone w Konstytucji staną się punktem wyjścia pracy kodyfikacyjnej w Polsce. Wolna umowa i wolna własność, poddane ograniczeniom przez Konstytucję, muszą też w tej formie wejść do prawa polskiego prywatnego. Zmieniony ustrój polityczno-społeczny wymaga też innego, nie liberalnego kodeksu cywilnego. Kodyfikatorzy kodeksu polskiego uwzględnić muszą w pewnej mierze to, co nazywa się socjalizacją prawa prywatnego, a co znalazło wyraz w Konstytucji.

Kraków, 8. XII. 1921.

Dr. Heydel Adam: Własność prywatna w nowych konstytucjach.

I.

Prawnicy polscy, komentując uchwałę Sejmu z 10 lipca 1919 r. o reformie rolnej, mieli wątpliwości, czy intencją ustawodawców było przeprowadzić tylko »jednorazowe wywłaszczenie jednych i rozdzielenie ziemi między innych« [1]), przyczem sama zasada własności miałaby pozostać nienaruszona, czy też — na co wskazywałyby pewne punkty ustawy — chodziło o zmodyfikowanie i ograniczenie samej właśnie instytucji własności ziemi.

Artykuł 99. Konstytucji marcowej wzbudza, w mojem przekonaniu, podobne wątpliwości w stosunku do zagadnienia prywatnej własności wogóle.

»Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność... jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego« — brzmią pierwsze słowa artykułu. Prawnik wie, że w pojęciu własności zawiera się największa możliwa, bezpośrednia władza podmiotu prawnego nad rzeczą. Tylko pewne szczególne względy moralno-społeczne zdolne są, w myśl tradycyj prawnych, tę władzę (w drobnym zresztą stopniu) ograniczać.

Ograniczenia te (wynikłe ze specyficznych i oczywistych potrzeb ogólnych, jak komunikacja, obrona państwa itd., lub ze stosunków sąsiedzkich) dotyczyły specjalnych dziedzin i miały zawsze charakter wyjątków; jako wyjątki zaś musiały być szczegółowo i wyczepująco w ustawodawstwie wskazane. Stąd-to pojawiały się najczęściej w ustawach specjalnych. Prawo własności, jako władza zgóry i ógólnie w swym zakresie ograniczona, to według pojęć cywilistycznych *contradictio in adiecto*.

---

[1]) Prof. Fr. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie*, wyd. drugie, str. 62.

»Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność«...; zbadajmy, o ile istotnie w myśl Konstytucji jest ona nienaruszalną »podstawą ustroju społecznego i porządku prawnego« — jak dalej wywodzi ustawodawca, oraz co mianowicie może być przedmiotem tego prawa.

Rzeczpospolita Polska »dopuszcza tylko w wypadkach ustawą przewidzianych zniesienie, lub ograniczenie własności... ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem«. Sformułowana tu zasada wywłaszczenia nie jest nowa. Znała ją francuska »Deklaracja praw człowieka i obywatela« [1]), konstytucje: belgijska, Stanów Zjednoczonych, niemiecka z 1846 r., austrjacka, włoska, japońska, holenderska itd. Tę samą zasadę wywłaszczenia wypowiedział między innemi kodeks Napoleona (§ 545), kodeks cywilny austrjacki (§ 365) i rosyjski Swod Zakonow (§ 575 t. X, 1).

Nowe jest tylko sformułowanie motywu wywłaszczenia. W przytoczonych ustawach motywem dopuszczającym wywłaszczenie mogła być tylko »konieczność«, »dobro publiczne«, lub »użyteczność publiczna« [2]), — w Polsce decydować mają względy »wyższej użyteczności«. Wszystkie te formuły są oczywiście bardzo szerokie.

Niemniej samo porzucenie utartego wyrażenia i zastąpienie go znacznie bardziej mglistem pojęciem »wyższej użyteczności« budzi podejrzenie [3]), że szukano terminu tak elastycznego, żeby weń można było zmieścić wszelkie »użyteczności« grupy, reprezentującej w danym układzie stosunków siłę i przemoc. Niezależnie zresztą od tego, jakie były intencje, które spowodowały taką redakcję przepisu, niewątpliwem jest, że w podobny sposób, rozszerzający znacznie pole stosowania wyjątku, może być to zdanie w przyszłości komentowane.

»Zniesienie, lub ograniczenie własności« (na to ostatnie zwracam szczególną uwagę) dopuszcza Konstytucja tylko »za odszkodowaniem«. Formuła ta stwierdza zasadę własności silniej, aniżeli niejedna z dawnych konstytucyj (o odszkodowaniu nie wspominała np. konst. austrjacka z 1867 r. lub konstytucja japońska), mimo to jednak nie wydaje się dzisiaj zupełnie jasna. Wobec np. znanych przepisów »reformy rolnej« zachodzi pytanie, czy odszkodowanie ma być według Konstytucji »pełne«, »sprawiedliwe« — jak to się dawniej samo przez

---

[1]) Art. 17. »La propriété, étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la *nécessité publique, légalement constatée, l'exige* évidemment«.

[2]) »Deklaracja praw człowieka i obywatela« mówiła o potrzebie publ., ustawa francuska z 1841 r. i kodeks Napoleona o użyteczności publ. W ten sposób dałaby się wykazać pewna degradacja aż do naszej »użyteczności wyższej«.

[3]) Patrz np. T. Dwernicki, *Prawa i obowiązki obywatelskie*, w wydawnictwie »Nasza Konstytucja«, str. 167.

się rozumiało, — czy też wysokość jego zostanie w całości pozostawiona do rozstrzygnięcia zapowiedzianym ustawom. W każdym razie, jakkolwiek powyższy ustęp daje szerokie pole do rozrywania więzów własności między podmiotem prawa a danym przedmiotem — mimo to jednak stwierdza samą zasadę własności prywatnej; nie zauważyliśmy też dotychczas nic, coby wskazywało, że ramy samego pojęcia własności przesunięto w jakiś szczególny sposób. Czy zasada wywłaszczenia będzie stosowana w Polsce inaczej, aniżeli to dotychczas bywało gdzieindziej, to zależy przedewszystkiem od treści, jaką w tę formę zamknie życie. Stosunki mogą się tak ułożyć, że wywłaszczenie pozostanie w granicach wyjątku, własność panować będzie jako zasada dominująca. Czy takie są intencje Konstytucji?

Oto »ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa«. Niema więc logicznych przeszkód do tego, by zwykła ustawa podważyła zasadę własności prywatnej, wypowiedzianą o kilka wierszy wyżej, i postanowiła, że wszystkie lub większość dóbr »stanowić mają własność Państwa«. Znajdzie nawet pewne oparcie dla tych zamierzeń w ustępie pierwszym, który narówni z własnością prywatną uznaje za »jedną z podstaw ustroju społecznego« itd. — także własność państwa! Nie przypuszczając jednak tak daleko idących możliwości, mamy prawo powiedzieć co najmniej tyle, że zakres dóbr, mogących być przedmiotem prawa własności prywatnej, jest wskutek tego postanowienia zupełnie płynny i nieokreślony, — pozostając, jak gabinet ministrów, na łasce każdorazowej większości. W jednym punkcie tylko krąg ten zakreślono w Konstytucji bardzo wyraźnie i stanowczo. Ziemia [1]) przestaje już z chwilą wejścia w życie Konstytucji należeć do grupy dóbr, na których można mieć prawo własności w jego pełnem, dawnem znaczeniu. »Ziemia nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu«— to ograniczenie tych, którzy prawo własności ziemi posiadają. W jaki zaś sposób można tę ograniczoną własność ziemi uzyskać? Oto państwu przysługuje prawo regulowania nadal obrotu, w myśl «zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na z d o l n y c h d o p r a w i d ł o w e j w y t w ó r c z o ś c i i stanowiących o s o b i s t ą w ł a s n o ś ć g o s p o d a r s t w a c h rolnych«. Decyzja o tem, które gospodarstwo zdolne jest do »prawidłowej wytwórczości«, będzie chyba oddana w ręce władz wykonawczych, jeśli to postanowienie nie ma

---

[1]) Uchwałę i ustawę wykonawczą o reformie rolnej zostawiam celowo na boku. Nie wiem bowiem, w jakiej formie zostanie z Konstytucją uzgodniona; w związku z tem nie omawiam obszernego ustawodawstwa socjalnego innych państw, ograniczam się do ich konstytucyj.

zostać pustym frazesem. Wobec tych władz zapewne także wypadnie legitymować się z tego, że **g o s p o d a r s t w o** stanowi osobistą własność jego kierownika [1]).

W zdaniu »Ustawy określą przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi« nie zawarł ustawodawca żadnej nowej treści w stosunku do postanowień już omówionych. Miało ono zapewne na celu podkreślenie specjalnego stanowiska, jakie Sejm konstytucyjny nadał ziemi.

Ten szereg daleko idących ograniczeń sprawia, że ziemię wysunięto z grupy przedmiotów prawa własności w jego pełnem, klasycznem znaczeniu, uniemożliwiając jednocześnie wejście jej w przewidywany zakres dóbr gospodarki kollektywistycznej [2]). Inny ustęp wyjaśni nam, między jakiego typu przedmioty prawne ustawodawca ją stawia, i sprecyzuje raz jeszcze ograniczenia, którym władza nad ziemią podlega: »ustawa może postanowić... o ile prawa obywateli i ich związków do **s w o b o d n e g o u ż y t k o w a n i a** ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody mogą... doznać ograniczenia«. Zestawienie to jest wymowne. Wody, minerały i »inne skarby przyrody« należą w ustawodawstwach cywilnych do pewnej specjalnej grupy przedmiotów, na których nie powstaje pełne prawo własności, ani prawa ściśle rzeczowe wogóle. Prof. Zoll nazwał te prawa »prawami do rzeczowych podobnemi«. Charakterystyczne jest, że obejmując przedmioty bardzo różnorodne (prawa wodne, prawa do minerałów, prawa polowania, prawa autorskie, prawa patentów itp.), wszystkie one podlegają daleko idącym ograniczeniom na rzecz ogółu. Tłumaczy się to tem, że konstrukcje te rozwinęły się wszystkie mniej więcej równocześnie i stosunkowo bardzo późno (XIX wiek).

Przedmioty tych praw ze względu na ich pewnego rodzaju nieuchwytność (brak granic, brak formy materjalnej itp.) nie są rzeczami w tem znaczeniu, w jakiem jest nią ziemia, i to ją od nich wszystkich zasadniczo odróżnia. Niemniej należy stwierdzić, że ograniczenia, jakie

---

[1]) Rozumiem ten ustęp nieco inaczej aniżeli prof. Wł. L. Jaworski, *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji*, str. 23 i T. Dwernicki op. cit. str. 168; sądzę że chodzi tu o osobiste prowadzenie gospodarstwa (stąd »własność gospodarstw«) w myśl reformy rolnej. Nie wydaje mi się też, by między dopuszczeniem ustroju kollektywistycznego w innych ustępach artykułu, a zastrzeżeniem granic własności prywatnej ziemi była konieczna sprzeczność.

[2]) Prof. Zoll, rozpatrując analogiczne ograniczenia »reformy rolnej«, był zdania, że jeśliby właścicielem ziemi mógł być tylko ten, kto ziemię sam uprawia, natenczas ziemia rolna powinna być uznana za własność państwową, a t. zw. właściciele byliby tylko użytkowcami. Konstytucja marcowa zawiesiła ziemię w jakiejś prawniczej próżni.

do własności ziemi wprowadza Konstytucja, a więc reglamentacja jej nabycia (analogja z systemem nadawania praw górniczych, patentu itp.), obrotu (podobnie ograniczone jest prawo polowania, rybołostwa, prawo do marek ochronnych) i użytkowania (kontrola podobna istnieje nad wykonywaniem patentu), zbliża ziemię w dużym stopniu do grupy tamtych przedmiotów. Geneza tych ograniczeń własności prywatnej jest tu zresztą bardzo analogiczna. W stosunku do tamtych dóbr motywowano je ich znaczeniem społecznem. W stosunku do ziemi wypowiada ją jeden z ustępów art. 99. naszej Konstytucji: »Ziemia, jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa«. Ta deklaracja, nie zawierająca treści prawnej, nie została jednakże prostym frazesem i wcieliła się właśnie w szereg omówionych postanowień.

Spójrzmy wstecz na całość artykułu 99: Stwierdziliśmy, że jego dalsze postanowienia nie są zgodne w zupełności z deklaracją ustępu pierwszego, gwarantującą własność. Zarysowaliśmy te bardzo szerokie ramy, jakie Konstytucja pozostawia do wypełnienia ustawom. Uznaliśmy, że, gdyby te ustawy się ukazały — 1) ustawa o zniesieniu i ograniczeniu własności ze względów wyższej użyteczności, 2) ustawa o tem, które dobra stanowić mają wyłączną własność państwa, 3) ustawa o przymusowym wykupie ziemi — prawo własności prywatnej w swoim zakresie, a do pewnego stopnia i w treści, zejśćby mogło w Polsce do minimalnych granic i stać się czemś zgoła iluzorycznem.

Być może jednak, że życie nie wyciągnie wszystkich konsekwencyj, jakie mogą wynikać z postanowień Konstytucji. Być może, że ustawy zapowiedziane bądź nie ukażą się przez czas długi jeszcze, bądź pojawią się w formie wąskiej, niewyczerpującej intencyj Sejmu konstytucyjnego. Niemniej pozostanie nawet w tym wypadku faktem: a) postanowione już przez Konstytucję bardzo poważne ograniczenie prawa własności ziemi, b) możność rozwinięcia w każdej chwili postanowień Konstytucji do granic wyżej naszkicowanych, w zależności tylko od ustosunkowania się sił politycznych.

Należy rozejrzeć się szerzej w życiu, by zdać sobie sprawę z tego, która ewentualność: pełnego rozwinięcia Konstytucji, czy zwężenia wypływających z niej możliwości, jest prawdopodobniejsza.

II.

Dwa prądy wpłyną przedewszystkiem na rozmiary i kierunek rozwoju polskiego prawa majątkowego i normowanego przez nie życia.

Źródłem pierwszego z nich jest realne ustosunkowanie się sił społeczno-politycznych w Polsce. Polska pozostanie na długie lata kra-

jem rolniczym, i tem samem polityka jej wewnętrzna będzie ulegać w dużej mierze naciskowi warstwy włościańskiej. Mało stosunkowo kapitalistyczny system gospodarki, brak w gospodarce chłopskiej powierzchni tarcia z pracą najemną, psychologja wreszcie chłopa polskiego, nie będą z pewnością popychać do wyzyskania art. 99. Konstytucji w sensie radykalnym, o ile chodzi o przekształcenie zasady własności [1]. Chętnie niewątpliwie wyzyskanoby nadal nadarzającą się sposobność przekształcenia obecnego ustroju agrarnego. Nie wątpię jednak, że nacisk pierwotnej nieco żądzy posiadania, żądzy ziemi, zamknie szczelnie wentyl, jaki pozostawiła Konstytucja dalszym przekształceniom własności, z chwilą, kiedy większość włościańska uzna, że nie ma już nic więcej do zyskania.

Ta chwila zaś może nadejść szybciej, niżby to wskazywały pozory...

Należy jednak pamiętać, że ten czy inny kierunek rozwoju, nadany przez życie polskie instytucji własności, będzie tylko szczególnem odgałęzieniem ogólnego rozwoju form prawnych ludzkości. Nie może to rozgałęzienie zbyt daleko od głównego prądu odbiegać, — nie może, tem bardziej, stanąć z nim w zupełnej sprzeczności.

Prawo prywatne od czasu swego skrystalizowania w kodeksie Justynjana przeszło długą drogę rozwoju, który w nowszych czasach cechuje wyraźne piętno uspołeczniania się praw podmiotowych. Profesor Wł. L. Jaworski podniósł w latach ostatnich w kilku rozprawach [2]) myśl o »socjalizacji prawa prywatnego«.

Przeciwstawia on sobie dwa typy myślenia: pozytywistyczno-utylitarny i religijno-absolutny. Pierwszemu, który wysuwa jednostkę jako najwyższą wartość, odpowiada relatywizm celów, indywidualizm, postawienie na pierwszem miejscu prawa podmiotowego. Drugi stawia ideały absolutne, wysuwa na czoło moment obowiązku wobec najwyższej wartości — dobra ogółu. W przesuwaniu się ideologji od jednostki do społeczeństwa widzi prof. Jaworski genezę coraz to jaskrawiej zaznaczającej się tendencji uspołeczniania się prawa prywatnego, i twierdzi, że »ograniczenia własności poszły tak daleko, że prawo własności w swojej starej konstrukcji prawa podmiotowego staje się coraz bar-

---

[1]) Warto przypomnieć, że wniosek mniejszości (P. P. S.) Komisji konstytucyjnej formułował omawiany artykuł jak następuje: »Rzeczpospolita przystosowuje formy własności do potrzeb społecznych i interesów pracy. Wszystkie środki wytwarzania, komunikacji i wymiany podlegają kontroli Rzplitej. Państwo zajmować będzie w sposób ustawowo określony dojrzałe do uspołecznienia gałęzie produkcji pod swój zarząd bezpośredni«. (Projekt Komisji konstytucyjnej Sejmu ustawodawczego, str. 46, 46).

[2]) *Przyszłość prawa prywatnego*. Czasopismo prawn. i ekon. 1921, II., *Najważniejsze zadanie*, ibidem 1920, I., *Nowoczesny kodeks cywilny*.

dziej starą firmą, kryjącą jednak nową treść, lub zasłaniającą brak treści, jeżelibyśmy jej szukali w tem, cośmy dotychczas rozumieli przez prawo podmiotowe« (*Najważniejsze zadania*, str. 3 [1]).

Zostawiając nawet na boku nieskrystalizowaną w prawie ówczesnem ideologję socjalizmu, pozostając więc w granicach ustroju własności prywatnej, oddawna można było obserwować, jak krok za krokiem zdobywała sobie społeczność nieprzystępny poprzednio teren władzy jednostki nad jej własnością.

Wspomniane już konstrukcje »praw do rzeczowych podobnych« — właśnie wskutek tego, że były owocem stosunkowo późniejszym — w rozwoju prawa nałożyły, jakeśmy widzieli, daleko idące więzy na swobodę rozporządzania przedmiotem prawa, — powołując się na to, że właśnie te dobra posiadają szczególne społeczne znaczenie.

Ustawodawstwo socjalne, powolne ograniczanie prawa spadkowego, to dalsze przykłady, jak życie prawne wprowadzało na miejsce prawa jednostki — dobro społeczne i przebudowywało w tym stylu całe dzielnice stosunków prawno-prywatnych.

Wielka wojna, która tak mocno, jak żadna może epoka historji, postawiła zasadę *Salus rei publicae suprema lex*, i jednostkę, z jej prawami, potrzebami, życzeniami, cofnęła gdzieś w głęboki cień — współdziałała zaakcentowaniu się tem silniejszemu tej ideologji. Przewroty ekonomiczne w czasie wojny zmusiły państwa do położenia żelaznej ręki na bronionem dotychczas zazdrośnie, nietylko przez siły konkretne ale i przez teorję, życiu gospodarczem.

Przewroty społeczne i polityczne, których świadkami jesteśmy w dobie powojennej, każą budować na nowo. Siły przez te katastrofy wyzwolone nie pozwalają odbudowywać w dawnym, staroświeckim stylu. Konstytucja polska nie jest też odosobniona w swem nowatorstwie, — objawy zaobserwowane na niej pojawiają się szeroko i gdzieindziej. Toteż chcąc ocenić, w jakim punkcie na krzywej rozwoju znalazła się ona ze swojem ujęciem problemów prawno-prywatnych, należy ją zestawić z innemi produktami prawa publicznego ostatniej doby — z konstytucjami Republiki niemieckiej, Czecho-Słowacji, Jugosławji, Austrji niemieckiej, wśród państw stojących na wspólnym z nią gruncie ustroju prawno-prywatnego; warto zaś także oświetlić rzutem oka na przeciwstawiającą się staremu światu — konstytucję bolszewicką [2]).

---

[1]) Prof. Gołąb przeciwstawia się do pewnego stopnia tym wywodom i stoi na stanowisku, że instytucja własności, jako najsilniejsze z praw rzeczowych, pozostaje w swojej treści nienaruszoną.

[2]) Nie miałem niestety możności zestawić tu konstytucyj innych państw (Łotwy, Estonji, Finlandji, Litwy).

III.

Konstytucja niemiecka z 11. sierpnia 1919 r. najszerzej z wszystkich wymienionych rozpatruje zagadnienia dotyczące życia gospodarczego. Poświęca im osobny rozdział części drugiej pod tytułem »Życie gospodarcze«, obejmujący artykuły od 151 do 165. [1])

Artykuł 151. K. N. ma charakter mało prawniczy, raczej deklaracyjno-programowy. »Porządek życia gospodarczego musi odpowiadać zasadom sprawiedliwości, z uwzględnieniem celu zabezpieczenia wszystkim bytu godnego człowieka. W tych granicach winna być zapewniona wolność gospodarcza jednostki« — tak mówi pierwszy ustęp artykułu, a trzeci rozwija tę myśl: »Wolność handlu i przemysłu będzie zabezpieczona w granicach wyznaczonych przez ustawy państwowe«.

Intencje tych przepisów, wobec luźnego sformułowania, można tłumaczyć rozmaicie. H. Nawiasky, profesor uniwersytetu monachijskiego, twierdzi, że charakter tych przepisów jest »nawskróś *(durchaus)* indywidualistyczny« [2]); bliższym prawdy wydaje mi się A. Arndt, profesor w Charlottenburgu, ze swojem twierdzeniem, że według art. 151. K. N. »wolność... tylko o tyle ma panować w życiu gospodarczem, o ile spełnia jakąś funkcję społeczną«. Tę ogólną tendencję przeciwliberalistyczną podkreślają zresztą wyraźnie dalsze artykuły konstytucji niemieckiej.

Artykułowi 99. naszej konstytucji odpowiada art. 153. konstytucji niemieckiej. Brzmi on jak następuje:

»Konstytucja gwarantuje własność. Treść jej (własności) i jej granice określą ustawy. Wywłaszczenie może być przedsiębrane tylko dla Dobra Ogółu i na podstawie prawnej. Wywłaszczenie następuje za odpowiedniem odszkodowaniem, o ile jaka ustawa państwowa nie postanowi inaczej. W razie sporu o wysokość odszkodowania należy dozwolić drogi prawnej w sądach zwyczajnych, o ile ustawy państwowe nic innego nie postanowią. Wywłaszczenie przez Państwo krajów, gmin i związków użyteczności publicznej może nastąpić tylko za odszkodowaniem. Własność nakłada obowiązki. Używanie własności winno być zarazem służbą dla Dobra Ogółu«.

Analogja pomiędzy pierwszemi zdaniami artykułu, a art. 99. konstytucji polskiej jest wyraźna. W obu konstytucjach wysunięto manifestacyjnie na czoło stanowcze, zdawałoby się, stwierdzenie nienaru-

---

[1]) Już sam rozmiar, w jakim prawo publiczne traktuje te zagadnienia, jest symptomatyczny. Dawniej wystarczało jedno zdanie.

[2]) H. Nawiasky, *Die Grundgedanken d. Reichsverfassung.*

szalności prawa własności. W zdaniu drugiem: »treść i... granice własności... określą ustawy«, syntetyzuje prawodawca niemiecki w jednolitą formułę szereg myśli, rozsypanych w artykule 99. naszej konstytucji, które zebrane wyrażają tę samą płynność »zasady«.

Ogromny jednak krok naprzód (czy w bok?) — w stosunku do ustawy polskiej — po linji socjalizacji stanowią dalsze postanowienia art. 153. K. N.

Pozostawienie zwyczajnej ustawie rozstrzygnięcia, czy odszkodowanie w poszczególnych przypadkach ma być przyznane, oddanie ponadto podobnym ustawom decyzji, czy roszczenie o wysokość przyznanego odszkodowania może być dochodzone na drodze sądowej, sankcjonuje niejako zgóry możność uznania przez chwilową większość parlamentarną nieprawności — już nie własności na danym przedmiocie tylko, ale własności prywatnej wogóle.

Oznaczałoby to zarazem więcej, aniżeli wtargnięcie państwa, bo zupełne przekreślenie przez nie dotychczasowej autonomji jednostki, której uniemożliwia się stanięcie oko w oko z państwem, jako równorzędna wartość, i poszukiwanie sprawiedliwości. W zakresie krzywd majątkowych zasada praworządności państwa byłaby zanulowana [1]). To też jakby ironją jest, że artykuł ten znajduje się w części drugiej konstytucji, zatytułowanej: »Zasadnicze prawa i obowiązki Niemców«, mieszczącej gwarancje swobód obywatelskich przeciw możliwym zamachom ze strony państwa.

Jasne jest, że formuła polska, przy całej swej bladości i niedomówieniach, jest jednak w zestawieniu z niemiecką stanowczem podtrzymaniem zasady własności i praworządności państwa. Postanowienie niemieckie nie jest zresztą w swym radykaliźmie zupełnie odosobnione. Odpowiada mu prawie dosłownie ustęp 2-gi § 109. konstytucji czesko-słowackiej z 29. III. 1920 r. Brzmi on: »Wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na podstawie ustawy i za wynagrodzeniem, o ile ustawą nie postanowiono, lub nie zostanie postanowione w przyszłości, że wynagrodzenie nie ma być dane«.

Nie mam możności stwierdzenia tego dokumentami, nasuwa mi się jednak podejrzenie, że motywy ustawodawców niemieckich i czeskich w stosunku do tych postanowień nie były identyczne. Koncepcja niemiecka wydaje się natchniona w wyższym stopniu modernizmem

---

[1]) Nie mieści się ten przepis w ramach, które chce widzieć prof. Jaworski, mówiąc, że obecnem »zadaniem myślenia prawniczego jest prawnicze skonstruowanie równowagi między jednostką a państwem« (*Konstytucja,* str. 624).

socjalno-ekonomicznym, – formuła czeska powstała, przypuszczam, pod znacznym wpływem pobudek politycznych [1])

Tę hipotezę popiera fakt odrębnego — aniżeli własności prywatnej – traktowania w konstytucji niemieckiej własności »krajów, gmin i związków użyteczności publicznej» (art. 153), którym nie wolno odmówić odszkodowania. Rozróżnienia tego konstytucja czesko-słowacka nie wprowadza. Toteż to bardzo radykalne postawienie sprawy odszkodowania nie zgadza się ze skromnym pozatem programem przebudowy prawa własności w innych postanowieniach tej konstytucji. Gdzieindziej bowiem nie wybiega ona nawet tak daleko, jak polska.

Paragraf 108. postanawia, że »każdy obywatel czesko-słowacki może... w jakiemkolwiek miejscu Rzplitej Czesko-Słowackiej... nabywać nieruchomości«, — czego wobec naszego systemu *quasi*-koncesyj nie można żadną miarą powiedzieć o każdym obywatelu Polski [2]).

Punkt 1. § 108. K. Cz.-Sł. postanawia podobnie, jak art. 99. K. P. i art. 151. K. N., że: »ustawa tylko może ograniczyć prawo własności«, — nie rozwija jednak szerzej tego postanowienia.

Ciekawe spostrzeżenie, z którego wnioskowaćby można może o silniejszym w Jugosławji aniżeli w Niemczech i Czecho-Słowacji poczuciu »staroświeckiej« sprawiedliwości (a może tylko o większej szczerości politycznej konstytucji jugosłowiańskiej [3]), nasuwa się przy zestawieniu omówionych artykułów konstytucji niemieckiej i konstytucji czesko-słowackiej z zasadniczym dla prawa własności Królestwa S. H. S., art. 37. jego konstytucji z 28. VII. 1921. Jest on, z pewnemi przestawieniami, dosłownem niemal powtórzeniem artykułu 151. K. N. Nie wprowadzono doń jednakże ustępu zostawiającego furtkę wywłaszczeniu bez odszkodowania, t. j. ustępu, który łączył właśnie rozbieżne zresztą postanowienia konstytucji czeskiej i niemieckiej.

Odwrotnie — »odpowiednie odszkodowanie« zapewniono jasno i bez zastrzeżeń. To odbiegnięcie od niewątpliwego wzoru jest tem bardziej charakterystyczne, że zresztą nie zaniedbano powtórzyć nawet takich deklaracyjnych tylko zwrotów, jak ten, który głosi, że: »z własności wynikają i obowiązki«.

Wśród postanowień, obejmujących sobą całość problemu własno-

---

[1]) »La constitution n'a pas été élaborée avec l'aide de nos resortissants allemands et madjars, les frontières de la République n'étant pas encore fixées« (*La constitution Tch.-Slovaque*, Introduction. Hoetzel et V. Joachim, p. 5).

[2]) Liczono się z tem widocznie w artykule 101. naszej Konstytucji, gdzie w myśl tradycji prawa publicznego byłoby miejsce na ten przepis, — gdzie go zaś nie umieszczono.

[3]) Patrz niżej str. 383.

ści, ogromne znaczenie ma artykuł 154. K. N., traktujący o prawie spadkowem, i podobny doń artykuł 39. Konstytucji jugosłowiańskiej. Konstytucja niemiecka stanowi:

»Prawo spadkowe gwarantowane jest w granicach wyznaczonych przez prawo cywilne. Udział państwa w spadku oznaczą ustawy«. Konstytucja S. H. S. rozwija szerzej tę ostatnią myśl i zaznacza, że »udział państwa« będzie określony przez ustawę o podatku spadkowym, oraz że zależny on będzie od stopnia pokrewieństwa spadkobiercy i wartości spadku.

Wkroczenie na teren prawa spadkowego jest konieczną konsekwencją wtargnięcia państwa w zakres prawa własności wogóle. Konsekwencję przebudowy tego prawa w związku z reformą rolną w Polsce przewidują polscy prawnicy [1]. Konstytucja marcowa jednak przemilczała tę kwestję.

W dalszych postanowieniach rozbiegają się już tendencje omawianych konstytucyj. Podważyły wszystkie oporną dotychczas skałę własności i spychają ją każda w inną stronę, zależnie od kierunku, jaki obiera rozwój społeczno-polityczny ich narodów.

Kierunki zaś te nie idą równolegle. Tak więc konstytucja polska, zakwestjonowawszy zasadę własności wogóle, zajęła się szerzej specjalnie kwestją ziemi i wsi, — przeciwnie zaś konstytucja niemiecka w art. 155. i 156. szeroko zajmuje się interesami i potrzebami ludności miejskiej. Plan dozoru państwowego nad podziałem i wykorzystaniem ziemi, plan do pewnego stopnia całej reformy agrarnej, zawarty jest w art. 155. Nadzór państwa ma na celu: »zapobieżenie nadużyciom« i »dostarczenie każdemu Niemcowi zdrowego mieszkania, a przedewszystkiem rodzinom niemieckim... odpowiadających ich potrzebom ognisk domowych i warsztatów gospodarczych«; wolno wywłaszczyć »własność ziemską, której pozyskanie potrzebne jest dla zaspokojenia głodu mieszkaniowego, poparcia osadnictwa i rozwoju miast«, oraz... (na odległym punkcie, zwracam uwagę) »dla podniesienia rolnictwa«.

Raz jeszcze powracają nakazy o znaczeniu raczej moralnem: »obowiązkiem właściciela ziemi jest uprawianie ziemi«, choć coprawda pewną sankcję tego ustępu możnaby dojrzeć w prawie państwa: »zapobiegania nadużyciom«, — w ten zaś sposób dałaby się przeprowadzić analogja pomiędzy temi postanowieniami a polskiemi »gospodarstwami, zdolnemi do prawidłowej wytwórczości«.

Wreszcie kto wie, czy nie najzdrowsza ze wszystkich myśl ekonomiczna, wywodząca się teoretycznie od fizjokratów jeszcze, poprzez

---

[1]) Fr. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie*, str. 62; prof. Wł. L. Jaworski »Prawa państwa polskiego«, Zeszyt IV., str. 94.

Ricarda, J. St. Milla, H. George'a, aż gdzieś do Walrasa, próbowana zaś w praktyce w Niemczech (*Wertzuwachssteuer*) i w Austrji (podatek domowo-czynszowy) — myśl wykorzystania dla ogółu przyrostu wartości ziemi, przyrostu, »który powstaje bez nakładu pracy i kapitału«, — projekt, słowem, opodatkowania renty gruntowej.

Artykuł 159. wyciąga najdalsze konsekwencje z postanowień zasadniczych art. 151, w intencji zapewne zastosowania ich do własności i produkcji przemysłowej. »Państwo może ustawą przeprowadzić uspołecznienie nadających się do tego prywatnych przedsiębiorstw«, może sobie samemu, krajom lub gminom zapewnić udział w zarządzie przedsiębiorstw i zrzeszeń, lub w inny sposób zagwarantować sobie rozstrzygający wpływ na ich zarząd«... »może dalej w wypadku gwałtownej potrzeby ustawą łączyć gospodarcze przedsiębiorstwa i związki na podstawie ich samorządu na cele gospodarstwa społecznego; by zapewnić zaś współdziałanie wszystkich twórczych części narodu, wprowadzać do współdziałania w zarządzie pracodawców i pracowników i regulować wytwórczość, podział, przeznaczenie dóbr, kształtowanie się ceny... na podstawie zasad gospodarki społecznej«.

Wobec tych upoważnień warto zapytać, jakie wogóle wkroczenie państwa w zakres gospodarki prywatnej może być jeszcze w Niemczech niezgodne z konstytucją? Nie mogę dostrzec żadnego, jeśli się zbierze odpowiednia większość w parlamencie i o ile nastąpi »gwałtowna potrzeba«. Że zaś każda chwila przewrotu jest zawsze związana z »gwałtowną potrzebą«, można postawić parakoksalną tezę, że rewolucja socjalna może się odbyć w Niemczech... drogą ściśle konstytucyjną. Przychodzi na myśl wierszyk Tuwima z 1918 roku:

am Samstag, Punkt um neun,
fängt an die kaiserliche Revolution —

tamta rewolucja nie okazała się jednak cesarską. Dzisiaj postanowiono ją widocznie uprzedzić i drzwi jej otworzyć.

A teraz przypominam raz jeszcze deklarację artykułu 151. K. N.: »Konstytucja gwarantuje własność«.

Wróćmy jednak do Jugosławji, kraju mniejszego napięcia przeciwieństw socjalnych i mniej szerokich horyzontów. Powtórzywszy w kilku miejscach formuły ogólne ustawy niemieckiej, zajęła się już w dalszym ciągu konstytucja S. H. S. swojemi »domowemi« sprawami, sprawą agrarną w szczególności. W artykułach 38, 41, 42, 43, przeprowadza dość szczegółowo całą reformę rolną. »Kasuje się fideikomisy« (jak w art. 155. K. N.), »Wielkie kompleksy leśne wywłaszcza się na podstawie ustawy i oddaje na własność państwa, lub ciał samorządowych, — na podstawie ustawy mogą się one stać własnością także innych

osób prawnych (art. 41.)«. Artykuł 42. kasuje zabytki tureckiej przeszłości — stosunki feudalne, i postanawia dalej, że »kmetovi« [1]) i robotnicy rolni »zostają utwierdzeni jako swobodni właściciele ziem państwowych, na których pracowali jako składający daniny, bez zapłaty odszkodowania«.

»Wywłaszczenie wielkich majątków i rozdzielenie ich na własność tych, którzy obrabiają ziemię, zostanie postanowione ustawą. Ustawa także postanowi, jak wielkie odszkodowanie ma być dane za wywłaszczone majątki«. Ustawa ustali maximum własności ziemskiej i wypadki, w których minimum ziemi nie może być sprzedawanem (art. 43).

Wreszcie (i tu właśnie znajduje szczery wyraz myśl przemycona, jak podejrzewam, w § 109. K. Cz. Sł.): »wielkie kompleksy leśne« i »wielkie majątki«, wydane przez obcą władzę osobom prywatnym, lub będące własnością obcych dynastyj, podlegają wywłaszczeniu bez odszkodowania.

IV.

Widzieliśmy, jak na ogólnem tle modernizacji prawa prywatnego, interesy najwpływowszych warstw ludności decydują o indywidualnem zabarwieniu każdej z tych ustaw konstytucyjnych — rówieśniczek; widzieliśmy, że grają tu też rolę względy polityczne w świeżo powstających, na gruzach poprzedników lub sąsiadów, państwach.

Zauważyliśmy, że każda z tych ustaw wywiesza, jak sztandar na Okopach św. Trójcy, na czele swych postanowień dotyczących własności sakramentalną formułę: »Własność jest nienaruszalna«, by krok za krokiem ustępować z tego stanowiska, aż (jak konstytucja niemiecka) przerzuci się w biegunowo przeciwne krańce. Trzeba nam jeszcze uzupełnić obraz konstytucjami dwóch państw, z których jedno poczęło się z rewolucji społecznej i postanowiło zerwać wszystkie nici wiążące je z przeszłością, — drugie, przeciwnie, zrodzone z katastrofy politycznej, dotychczas nie porzuciło w wielu względach tradycyjnej ideologji, a zwłaszcza w początkach swego istnienia oparło się w dużym stopniu na gruzach przeszłości. To Rosja i Austrja niemiecka. Austrja recypowała w swojej konstytucji, obok ustroju władzy sądowej i w pewnym stopniu wykonawczej, także rozdział o prawach obywateli z konstytucji z 1867 roku. Artykuł 5. zasadniczej ustawy państwowej z 21. XII. 1867 stanowił o prawie własności co następuje: »Własność jest nietykalna. Wywłaszczenie wbrew woli właściciela może nastąpić tylko w przypadkach i w sposób, określony przez ustawę«. Stara ta formuła

---

[1]) Włościanie składający daninę.

wystarczyła na pół wieku rozwoju tego państwa w ustroju własności prywatnej. Klasycznym przykładem, jak nowe prądy wygiąć mogą stare, wypróbowane formy, jest bardzo radykalne ustawodawstwo socjalne nowej republiki, które potrafiono wciągnąć w ramy tego artykułu [1]).

Można mimo to stwierdzić, ograniczając się do ustaw konstytucyjnych, że ustawa austrjacka w traktowaniu własności okazała się najbardziej wśród omówionych konserwatywną i w ich zgromadzeniu zasiadałaby na skrajnej prawicy.

Przyjrzyjmy się skrajnej lewicy: Konstytucja R. S. F. S. R. z 10. lipca 1918 r. postanawia w części pierwszej, zatytułowanej »Deklaracja praw ludu pracującego i eksploatowanego«, co następuje (rozdz. 2-gi art. 3): »Stawiając sobie za główne zadanie zniesienie wszelkiej eksploatacji człowieka przez człowieka, zupełne usunięcie podziału społeczeństwa na klasy, bezwzględne zgniecenie wyzyskiwaczy, ustanowienie socjalistycznej organizacji społeczeństwa i zwycięstwo socjalizmu we wszystkich krajach, trzeci zjazd socjalistycznych deputatów żołnierzy i chłopów postanawia:

a) Celem urzeczywistnienia socjalizacji ziemi kasuje się prywatną własność ziemi i postanawia się, że cały zapas ziemi jest własnością ogólno-narodową, i oddaje się go pracującym bez jakiegokolwiek wykupu na podstawie wyrównawczego użytkowania ziemi.

b) Postanawia się, że wszystkie lasy, wnętrza ziemi, wody o znaczeniu ogólno-państwowem, a również i cały inwentarz żywy i martwy, gospodarstwa wzorowe i przedsiębiorstwa rolnicze, są własnością narodu.

c) Jako pierwszy krok ku pełnemu przejściu fabryk, przedsiębiorstw, kopalni, kolei żelaznych i innych środków produkcji i transportu na własność R. S. F. S. R. potwierdza się ustawę sowiecką o kontroli robotniczej i o najwyższym sowiecie gospodarstwa ludowego, w celu ubezpieczenia władzy pracujących nad wyzykiwaczami.

d) Jako pierwszy cios zadany międzynarodowemu kapitałowi bankowo-finansowemu, trzeci Zjazd Sowietów rozpatruje ustawę sowiecką o anulowaniu pożyczek zaciągniętych przez rząd cara, obszarników i burżuazji, wyrażając przekonanie, że władza sowiecka pójdzie stanowczo po tej drodze aż do pełnego zwycięstwa międzynarodowego roboczego powstania przeciw jarzmu kapitału«.

W części II-iej, rozd. 5, art. 18, bardziej obrazowo, niż prawni-

---

[1]) Zwracam uwagę na ustawy: t. zw. »Wiederbesiedlungsgesetz, Enteignungsgesetz, Gesetz üb d. Betriebsräte, Gesetz üb. gemeinwirtschaftliche Unternehmungen.

czo (to cecha widocznie ogólna praw spisywanych w epokach przełomowych), mówi konstytucja: »niech nie je, kto nie pracuje«. W części zaś V-ej art. 79. w charakterystyczny a dziwny nieco sposób rozwija myśli przewodnie polityki finansowej R. S. F. R. S.: »Polityka finansowa R. S. F. R. S. współdziała głównemu celowi wywłaszczenia burżuazji... W tym celu stawia sobie zadanie oddania do rozporządzenia organów władzy sowietów wszelkich niezbędnych środków dla zaspokojenia lokalnych i ogólno-państwowych potrzeb Republiki Sowietów, nie zatrzymując się przed wtargnięciem w prawo własności prywatnej«.

Niełatwo nam przychodzi wmyślić się i pojąć ten świat, tak bardzo różny od naszego.

Jedno jest jasne. Jakkolwiek konstytucja sama przez się nie kasowała w zupełności ustroju własności prywatnej, — przygotowywała jednak szeroko i bez zastrzeżeń przejście do »wprowadzenia socjalizmu«, uznanego za cel najwyższy. W tym kierunku była też ta konstytucja wśród rozpatrywanych dotychczas jedyną konsekwentną.

Nie była jednak konsekwentna praktyka bolszewicka. Dalsze akty władzy sowieckiej rozwinęły postanowienia konstytucji, ale wkrótce załamała się linja ich współczesnej polityki. Cofnięcie się od »Dekretu o ziemi«, który proklamował, że »prywatną własność ziemi znosi się na zawsze« [1]), do chłopskiej własności prywatnej, uznanie prywatnego handlu wewnętrznego, dopuszczenie w pewnym stopniu prywatnej przedsiębiorczości w wytwórczości przemysłowej, świadczą, że życie zrobiło ogromny wyłom w koncepcjach teoretycznych. Jak daleko pójdą dalsze ustępstwa, trudno przewidzieć. Nie można w żadnym razie brać tu za miarę mów i obietnic Lenina, który zastrzega się: »Ni kroku dalej!« I nasuwa się pytanie, czy przed wszystkiemi modernistycznemi konstytucjami nie stoi dylemat: konsekwencja na papierze aktu konstytucyjnego, lub zgodność między aktem a życiem.

Gdyby tak było, mielibyśmy negatywną przynajmniej odpowiedź na pytanie, co stanie się ciałem z nowatorstwa ekonomicznego wszystkich innych, i polskiej między niemi, konstytucyj. Wiedzielibyśmy, że wszystko z nich w życie nie wejdzie, choć pewne fragmenty wejdą niewątpliwie.

Odpowiedzieć zaś, dokąd pod kierownictwem nowych konstytucyj pójdzie życie społeczno-gospodarcze tych krajów, możnaby dopiero po rozstrzygnięciu dwóch zagadnień:

1. Jaka będzie reakcja życia gospodarczego na nakładane na nie przez nową doktrynę więzy.

---

[1]) Dr. Al. Raczyński, *Wywłaszczenie*, str. 13.

2. Czy i jakie nowe formy prawne rozwiną się może z przewidywanego starcia się życia z tą doktryną.

Rozwiązanie tych zagadnień starczyłoby niemal za odpowiedź, jaki będzie dalszy rozwój cywilizacji europejskiej, — a dopełnienie jej odpowiedzią na pytanie postawione już poprzednio: jaki udział sił społeczno-politycznych ustali się na dłuższą metę w Polsce, dałoby nam możność zarysowania na tym obrazie specjalnej linji polskiej.

Rozwiązanie dwóch pierwszych zwłaszcza zagadnień nie jest dzisiaj jeszcze możliwe. Możnaby stawiać tylko mgliste hipotezy, ale te nie wchodzą w ramy niniejszego artykułu.

17. marca 1922.

Prof. Jaworski Władysław Leopold: Konstytucja a reforma rolna.

Przy ocenianiu pytania, czy ustawa z 15. lipca r. 1920, poz. 492 dz. R. P. nr. 70, o wykonaniu ustawy rolnej jest zgodna z Konstytucją, w szczególności z zacytowanym wyżej art. 99, rozstrzygnąć należy przedewszystkiem dwie kwestje: 1) Czy wywłaszczenie, zarządzone ustawą z 15 lipca r. 1920, nastąpiło »ze względów wyższej użyteczności«, i 2) Czy ustawa z 15 lipca 1920 r. przyznaje właścicielom odszkodowanie, o którem mówi art. 99. W razie oświadczenia się w tym kierunku, że ustawa z 15 lipca 1920 r. sprzeciwia się Konstytucji w obydwóch tych punktach, lub w jednym z nich, wyłoni się trzecia kwestja, opiewająca: 3) Co obecnie obowiązuje, — ustawa z 15 lipca 1920 r., czy też art. 99 Konstytucji? Kwestja ta powstaje wskutek art. 126 Konstytucji.

Ad 1. Pierwsze pytanie, czy wywłaszczenie, opierające się na ustawie z 15 lipca 1920 r., zarządzonem zostało »ze względów użyteczności publicznej«, rozstrzyga Dr. W. w artykułach *Czasu* z 6 i 8 lipca 1920 r. w tym duchu, że reforma rolna nie została podyktowana względami użyteczności wyższej. Rejestruję zdanie Dra W., sam jednak wstrzymuję się od wypowiedzenia zdania, pragnę bowiem w tej książce ograniczyć się do momentów prawnych, a powyższego pytania nie można rozstrzygnąć bez uwzględnienia momentów ekonomicznych, finansowych i politycznych.

Ad 2. Cytowany artykuł Dra W. i moje zapatrywanie zgodne są w stwierdzeniu, że w tym punkcie ustawa z 15 lipca 1920 r. jest sprzeczna z Konstytucją. W tym stanie rzeczy wyłania się trzecia z wyżej zaznaczonych pytań.

Ad 3. Art. 126 opiewa:

»Niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie — o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw — z dniem ich wejścia w życie.

»Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej«.

Ustęp 2 powyższego artykułu nasuwa następujące pytania:

a) Có obowiązywało w czasie od 17 marca 1921 r. do 17 marca 1922 r.: Konstytucja, czy sprzeczna z nią ustawa?

b) Co będzie obowiązywać, jeżeli do 17 marca 1922 r. nie będą przedłożone Sejmowi do uzgodnienia sprzeczne z Konstytucją ustawy?

c) Co będzie obowiązywać, jeżeli owe sprzeczne ustawy zostały wprawdzie przedłożone Sejmowi do uzgodnienia, ale

α) Sejm zwleka z załatwieniem przedłożenia, lub

β) przedłożenie odrzucił.

Żadnego z powyższych pytań nie rozstrzyga ustęp 2 art. 126, nie ma on też — mojem zdaniem — znaczenia, zawarte w nim bowiem postanowienie nie ma sankcji. Natomiast ustęp 1 zacytowanego art. 126 postanawia, że Konstytucja zyskuje moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia. Wedle mnie przeto ustawa z 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej została *in puncto* odszkodowania zniesiona przez Konstytucję. Za zapatrywaniem przeciwnem, że w razie sprzeczności, nie usuniętej przez Sejm, obowiązuje dawna ustawa, a nie Konstytucja, nie przemawia art. 81 Konstytucji, wedle którego »Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych«. Tak ustawę z 15 lipca 1920 r., jak i Konstytucję z 17 maroa 1921 r., sędzia uznawać będzie za ważną, ale moc obowiązującą przyzna Konstytucji, w myśl zasady: *lex posterior derogat priori.*

Pośredniemu zapatrywaniu dała wyraz prasa z dnia 17 marca 1922 r. W rocznicę Konstytucji szereg dzienników wypowiedział się w tym kierunku, że ustawy sprzeczne z Konstytucją straciły w myśl ust. 2 art. 126 moc obowiązującą z dniem 17 marca 1922 r., ponieważ do tego czasu nie zostały przedłożone Sejmowi do uzgodnienia. Pogląd ten mieści w sobie *implicite* zapatrywanie, że przez pierwszy rok istnienia Konstytucji obowiązywały ustawy sprzeczne z Konstytucją.

17 marca 1922 r. zajął się tą sprawą Konwent senjorów. Z sprawozdania z tego posiedzenia wynika, iż Konwent seniorów uznał, że:

1. Konstytucja jest ustawą obowiązującą, a nietylko programem:

2. że do dnia 1 czerwca 1922 r. obowiązywały ustawy sprzeczne z Konstytucją;

3. że od dnia 1 czerwca 1922 r. te sprzeczne z Konstytucją ustawy przestają obowiązywać i że od tego dnia w punktach sprzecznych obowiązuje Konstytucja;

4. że wreszcie Rząd do tego czasu ma przedłożyć Sejmowi projekt uzgodnienia.

O uchwałach tych należy powiedzieć:

Ad 1. Uważam ją za trafną i wyżej takie samo zająłem stanowisko.

Ad 2. Interpretacja, że wyraz »uchwalenia« w art. 126 jest lapsusem i że należy tu przyjąć »ogłoszenia«, t. j. 1 czerwca 1921 r., polega na prawdopodobieństwie, ale nie może też uchronić się od zarzutu pewnej arbitralności. Natomiast nie uważam za uzasadnione, jak to wyżej wykazałem, twierdzenia, że przez pierwszy rok obowiązywały jeszcze ustawy sprzeczne. Według mnie, straciły moc obowiązującą od dnia ogłoszenia Konstytucji.

Ad 3. Stosownie do powyższych wywodów przesuwam ten termin wstecz do 1 czerwca 1921 r.

Ad 4. Nie wypowiedział Konwent senjorów opinji, jak sobie wyobraża stan prawny w państwie, jeżeli z jednej strony dnia 1 czerwca 1922 r. przestaną obowiązywać ustawy sprzeczne z Konstytucją, ale z drugiej strony Sejm nie uchwali jeszcze ustaw uzgadniających. Obowiązywać będzie wówczas Konstytucja, ale postanowienia jej są w wielu sprawach ogólne i mogą być wprowadzone w życie tylko na podstawie ustaw, normujących cały szereg szczegółów. Ten okres należy skrócić, tem bardziej, że może się przedłużać do granic niedających się przewidzieć z dwóch powodów: Rząd nie będzie w stanie fizycznie podołać tej pracy uzgodniającej, a powtóre w Sejmie powstanie walka polityczna o prejudycjalne pytanie, czy dana kwestja jest sprzeczna z Konstytucją, czy nie. Z tych powodów podniosłem plan utworzenia Trybunału Konstytucyjnego i ogłosiłem go w dziennikach z 20 marca 1922 r.

Patrz opinję prof. Brzezińskiego, str. 400 i n.

Artykuł 100.

Mieszkanie obywatela jest nietykalne. Naruszenie tego prawa przez wejście do mieszkania, rewizję domową i zajęcie papierów lub ruchomości, poza koniecznością wykonania zarządzeń administracyj-

nych, opartych na wyraźnem upoważnieniu ustawowem, może nastąpić tylko na polecenie władz sądowych w sposób i w wypadkach, ustawą przepisanych.

Artykuł 101.

Każdy obywatel ma wolność obrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlania się i wychodźtwa, niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności.

Ograniczenie tych praw może wprowadzić tylko ustawa.

Artykuł 102.

Praca, jako główna podstawa bogactwa Rzeczypospolitej, pozostawać ma pod szczególną ochroną Państwa.

Każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa — do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa.

Państwo ma obowiązek udostępnienia także opieki moralnej i pociechy religijnej obywatelom, ktorymi się bezpośrednio opiekuje w zakładach publicznych, jak: zakłady wychowawcze, koszary, szpitale, więzienia, przytułki.

Patrz opinję dra K. Krzetuskiego przy art. 99.

Patrz opinję prof. A. Krzyżanowskiego przy art. 10.

Artykuł 103.

Dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej, zaniedbane pod względem wychowawczym — mają prawo do opieki i pomocy Państwa w zakresie, oznaczonym ustawą.

Odjęcie rodzicom władzy nad dzieckiem może nastąpić tylko w drodze orzeczenia sądowego.

Osobne ustawy normują opiekę macierzyństwa.

Praca zarobkowa dzieci niżej lat 15-tu, praca nocna kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu, szkodliwych dla ich zdrowia, jest zakazana.

Stałe zatrudnianie pracą zarobkową dzieci i młodzieży w wieku szkolnym jest zakazane.

Artykuł 104.

Każdy obywatel ma prawo swobodnego wyrażania swoich myśli i przekonań, o ile przez to nie narusza przepisów prawa.

Artykuł 105.

Poręcza się wolność prasy. Nie może być wprowadzona cenzura ani system koncesyjny na wydawanie druków. Nie może być odjęty dziennikom i drukom krajowym debit pocztowy, ani ograniczone ich rozpowszechnienie na obszarze Rzeczypospolitej.

Ustawa osobna określi odpowiedzialność za nadużycie tej wolności.

Artykuł 106.

Tajemnica listów i innej korespondencji może być naruszona tylko w wypadkach, prawem przewidzianych.

Artykuł 107.

Obywatele mają prawo wnosić pojedyńczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych.

Artykuł 108.

Obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków.

Wykonanie tych praw określają ustawy.

Patrz opinję K. Krzetuskiego, str. 348.

Artykuł 109.

Każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych.

Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego.

Państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz uzupełnienia w razie potrzeby ich środków finansowych.

Dr. Szerer Mieczysław.

Patrz opinję podaną wyżej przy Wstępie do Konstytucji.

Prof. Kumaniecki Kazimierz Władysław.

Patrz opinję przy artykule 66.

Dr. Kędzior Andrzej.

Patrz opinję na str. 144.

Prof. Bobrzyński Michał.

Niełatwe, może najtrudniejsze zadanie mieli redaktorowie Konstytucji w sformułowaniu postanowienia o ochronie mniejszości narodowych, bo mieli to uczynić w chwili, w której granice Polski nie były jeszcze ustalone, a ustalenie zależało od mocarstw, które państwo polskie stworzyły. Dwie rzeczy były więc niewiadome: Nie było pewnem, jakie ilości ludności niepolskiej wejdą z ziemiami kresowemi w skład Rzpltej, i nie było pewnem, czy mocarstwa, przyznając Rzpltej jedną lub drugą ziemię kresową, nie podyktują przytem warunków na rzecz ich ludności niepolskiej. Trudno nie wspomnieć jeszcze o trzeciej kwestji. W jednej lub drugiej ziemi kresowej, a przedewszystkiem w Czerwonej Rusi, miała się znaleźć nie mniejszość, lecz większość ludności innoplemiennej, a ludność polska ograniczyć się miała do korzystania z praw przyznanych narodowym mniejszościom.

Gdzie tyle było niewiadomych, gdzie takie trudności się piętrzyły, tam ostrożność nakazywała redaktorom Konstytucji ograniczyć się do wypowiedzenia zasady, że mniejszościom narodowym prawa ich się zabezpieczy, — sposób zaś tego zabezpieczenia i zakres pozostawić do czasu, w którym ziemie kresowe przyznane będą pod znanemi warunkami Rzpltej. Jeżeli tego uczynić nie chcieli, jeżeli pragnęli podać w Konstytucji pewien określony typ praw mniejszości, to powinni byli zdecydować się na szerokie tych praw ramy, aby w nich nietylko ludność ruska, niemiecka czy litewska, ale także i polska — gdyby była mniejszością — czuła się w swoim rozwoju i w swoich prawach zabezpieczoną. Takim typem byłby np. system kuryj narodowych, równouprawnionych w prawodawstwie związków samorządu, w budżecie ich dochodów i wydatków, i w administracji.

Na to redaktorowie Konstytucji nie umieli się zdobyć. Wypowiedziawszy w art. 109, że osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych, a w art. 110 przyznając obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowościowych prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania zakładów

dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów religji, dodali do tego:

1) że dla zabezpieczenia praw mniejszości służyć mają »autonomiczne związki mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego«, ale takiej autonomicznej organizacji nie przyznali większościom narodowym, wychodząc widocznie z założenia, że one rozwojem swym narodowym będą się zajmować w organach samorządu powszechnego, obok załatwiania spraw ogólnych, narodowo-obojętnych.

2) Dodali, że państwo będzie miało w stosunku do działalności związków mniejszości prawo kontroli oraz »uzupełnienia w razie potrzeby ich środków finansowych«. Ostatnie te słowa orjentują nas dopiero należycie o stanowisku autonomicznych związków mniejszości narodowych, jak redaktorowie Konstytucji je pojęli. Pokazuje się z nich, że związki te wszystkie potrzeby swoje pokrywać mają z własnych funduszów, t. j. z uchwalonych przez siebie podatków czy opłat, a państwo może — ale nie musi — środki te w razie potrzeby uzupełniać. Zgodnie z tem, art. 110 przyznaje obywatelom należącym do mniejszości narodowych prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania zakładów, szkół i t. d. »swoim własnym kosztem«. Co to znaczy? Większość samorządu województwa czy powiatu potrzeby swoje narodowe pokryje z ogólnych dochodów samorządu, na które i mniejszość się składa, a mniejszość na własne szkoły i t. d. ma drugi raz osobno płacić, a w danym razie nie może żądać subwencji od własnego powiatu czy województwa, lecz prosić o nią »państwo«.

Jest to konstrukcja, która żadną miarą nie da się obronić. Może na nią zgodziłaby się jakaś narodowa mniejszość, która nie miałaby innego sposobu utrzymania własnych szkół i zakładów, jakaś grupa nieliczna napływowej ludności, która pragnie utworzyć gdzieś zakład, którego dla braku ustawowych warunków nie tworzy państwo. Na taką konstrukcję nie zgodzi się jednak mniejszość w obrębie województwa czy powiatu liczniejsza, autochtoniczna, która ma poczucie równouprawnienia na swojej ziemi. Przeciw takiej konstrukcji podnoszą krzyk przedewszystkiem liczne mniejszości polskie w ziemiach kresowych.

Jak do takiej konstrukcji redaktorowie Konstytucji dojść mogli? Czy głośna dziś hipnoza postulatów państwa narodowo-jednolitego oddziałała na nich tak, że uważali za możliwe przeprowadzenie ich i na obszarach kresowych? Czy większości innoplemienne, na kresach mieszkające, traktowali jako »mniejszości w Państwie Polskiem« i w art. 109 rozmyślnie się tak wyrażali, aby je jako takie traktować? A może wreszcie liczyli się z tem, że ziemie kresowe, a zwłaszcza Czerwona Ruś, otrzyma

osobny statut konstytucyjny (tak jak go otrzymał już Śląsk), statut stojący nie pod, lecz obok Konstytucji, a w reszcie Rzpltej po wyłączeniu Śląska i województw Rusi Czerwonej mniejszości narodowe nie będą większej odgrywać roli? Próżno tego dociekać, a wstęp dodany przez referenta Konstytucji, profesora Dubanowicza, do jego wydania Konstytucji żadnego w tym względzie, jak i we wielu innych najważniejszych, nie daje nam wyjaśnienia. To jednak wydaje się pewnem, że na podstawie art. 109 Konstytucji, tak jak jest sformułowany, zapowiedziane w nim ustawy o mniejszościach narodowych ułożyć się nie dadzą. Na tej podstawie nie może powstać ustawa, któraby, zaspokajając uprawnione żądania innych narodowości, związała je z państwem.

Artykuł 110.

Obywatele polscy, należący do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych, mają równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów swej religji.

Prof. Abraham Władysław: Konstytucja a zmiana obrządku.

W Konstytucji naszej, w artykułach odnoszących się do spraw wyznaniowych, wśród różnych niekonsekwencyj, opuszczeń, mieści się również pewna dotkliwa niejasność, pozostawiona prawdopodobnie przez niedopatrzenie. Mam tu na myśli sprawę obrządków, niesłychanie w naszem państwie ważną i aktualną.

Jak wiemy, Konstytucja zajmuje się najrozmaitszemi mniejszościami: narodowościowemi, wyznaniowemi lub językowemi (art. 110), mówi również o kościołach mniejszości religijnych (art. 114), ale nie zawiera żadnej uwagi o stanowisku prawnem mniejszości obrządkowych, — wzmianka zaś o obrządkach w art. 114 dotyczy najwidoczniej obrzędów religijnych wszelkich religij wogóle, istniejących w państwie obok Kościoła katolickiego i innych wyznań uznanych, których prawa osobno w art. 113--115 zostały określone. Ani obrządku ormiańsko-katolickiego, ani grecko-katolickiego nie można żadną miarą podciągnąć pod mniejszości narodowościowe lub językowe, bo one się z niemi nie pokrywają, nie można ich także zaliczyć do kościołów mniejszości religijnych, gdyż te są wyraźnie przeciwstawione wyznaniu katolickiemu, do którego te obrządki należą, wiara ich bowiem jest rzymsko-

katolicką. Wprawdzie prawo kanoniczne mówi nieraz o Kościele wschodnim, obejmując tem pojęciem obrządki wschodnie, lecz pojęcie to nie jest nigdy przeciwstawiane Kościołowi rzymsko-katolickiemu, lecz tylko Kościołowi łacińskiemu, t. j. łacińskiemu obrządkowi (can. 1. kod. pr. kanon.: *ipse tamen unam respicit Latinam Ecclesiam, neque Orientalem obligat*).

Nie chciano widocznie zdawać sobie u nas w sejmie sprawy z tych pojęć, a dziś z postanowień naszej Konstytucji należy wysnuć wniosek, że te mniejszości obrządkowe jako odrębne związki dla państwa nie istnieją, że państwo ich w swojem ustawodawstwie — o ile ich Kościół jako osobnych związków poza ich organizacjami prowincjonalnemi i diecezjalnemi nie wyróżnia — wyróżniać nie będzie, pozostawiając sprawy ich dotyczące Kościołowi katolickiemu, jako jego sprawę wewnętrzną. A gdy wedle przepisu art. 114 ust. 2 Konstytucji Kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnemi prawami, przeto wszelkie stosunki prawne obrządkowe, wyłącznie do kompetencji Kościoła należeć muszą i będą tylko na podstawie prawa kanonicznego oceniane, obrządki te bowiem należą do Kościoła rzymsko-katolickiego, gdyż ich wyznanie jest rzymsko-katolickie. Postanowienia zaś tego nie ogranicza przepis art. 111 o wolnem wykonywaniu obrządku, chociażbyśmy te wyrazy do obrządków wogóle stosować chcieli, gdyż przez swój »obrządek« trzebaby rozumieć ten, do którego ktoś należy, a o należeniu do obrządku muszą w myśl art. 114 ust. 2 rozstrzygać przepisy kanoniczne. Stwierdzić więc tem samem należy, że państwo nasze zrzekło się swej kompetencji w zupełności co do normowania stosunków prawnych, tyczących się obrządków. A jednak sprawy obrządkowe mogą w naszem państwie odgrywać bardzo ważną rolę, zwłaszcza o ile chodzi o zagadnienie zmiany obrządku, i nie mogą być dla państwa obojętne.

Stanowisko ustawodawstwa państw rozbiorczych było w tym względzie rozmaite. Ustawodawstwo pruskie, jakkolwiek regulowało zmianę wyznania w Landrechcie i ustawie z 14 maja 1873 roku, o obrządkach nie wspominało, bo w obrębie królestwa pruskiego, nie licząc chwilowego posiadania części diecezji brzeskiej, różnorodności obrządków nie było; ustawodawstwo rosyjskie z innych znowu względów, łatwo zrozumiałych, z innemi obrządkami obok obrządku łacińskiego liczyć się nie chciało, — natomiast ustawodawstwo austrjackie tej sprawy nie pominęło. Wprawdzie ani konstytucja austrjacka, ani ustawa z 25 maja 1868 o zmianie wyznania o obrządkach nie wspomniały, lecz gdy episkopat b. Galicji po ogłoszeniu tej ustawy międzywyznaniowej stanął na stanowisku, że sprawę tę jako wewnętrzną, do Kościoła wyłącznie należącą, traktować należy, wówczas rząd austrjacki, interpretując odpowiednio art. 14 konstytucji, że nikt do żadnej ko-

ścielnej czynności ani do udziału w uroczystościach kościelnych zmuszonym być nie może, wydał w reskrypcie Ministerstwa Wyznań i Oświaty z 7 lutego 1870 r. postanowienie, że zmianę obrządku tak samo jak zmianę wyznania oceniać należy. Rząd ów mógł tak tem snadniej postąpić, gdyż austrjackie ustawy zasadnicze ani nie przyznały Kościołowi katolickiemu żadnego szczególnego stanowiska, ani też nie zawierały postanowienia, że Kościół ten rządzi się własnemi prawami. Owe przepisy ustawy z 25 maja 1868 r. weszły też w b. Galicji powszechnie w praktykę, bez oglądania się na postanowienia »Konkordji« z r. 1863, a były one sformułowane w duchu bardzo wolnomyślnym, bo pozostawiały zupełną swobodę zmiany wyznania czy obrządku każdemu, kto ukończył 14-ty rok życia, bez żadnych formalności, oprócz zgłoszenia wystąpienia u władzy politycznej i zgłoszenia się osobiście celem przyjęcia do innego wyznania czy obrządku u odpowiedniego duchownego. Podobnie wolnomyślne zasady mieszczą się i w ustawie pruskiej o zmianie wyznania z r. 1873. Konstytucja nasza zaś, w sprawach wyznaniowych aż zanadto liberalna, w tej sprawie jednak stanęła na stanowisku odmiennem, godząc się na określony ustawodawstwem kanonicznem pewnego rodzaju przymus obrządkowy. W nowym kodeksie kanonicznym (c. 98 i 756) postanowiono, że o należeniu do obrządku rozstrzyga chrzest w danym obrządku, chybaby był dokonany podstępnie, albo z konieczności, albo na podstawie dyspenzy papieskiej. Duchownym nie wolno skłaniać nikogo do zmiany obrządku, a zmiana ta może się dokonać tylko za zezwoleniem Stolicy Apostolskiej. Wolno tylko żonie przyjąć obrządek męża na czas trwania małżeństwa z możnością powrotu do dawnego obrządku, dzieci zaś mają być chrzczone wedle obrządku ojca, chybaby inaczej szczególnem prawem było postanowione. Nadto, wedle orzeczenia komisji dla interpretacji kodeksu wyznaczonej 16 października 1919 roku orzeczono, że chociażby ktoś na życzenie rodziców został ochrzczony w innym obrządku, aniżeli był powinien, nie wpłynie to na zmianę powyższemi przepisami określonej przynależności obrządkowej.

Przepisy te, które nie uchylają mocy obowiązującej »Konkordji« galicyjskiej, o tyle wykazują pewną zaletę, że starają się wykluczyć niewłaściwą rozmaitość obrządków w jednej rodzinie; zresztą opierają się na tych samych zasadach, że do zmiany obrządku potrzebne jest zezwolenie papieskie. Postępowanie w takich wypadkach będzie naturalnie takie samo, jak przewidziane w »Konkordji«, a mianowicie, że chcący zmienić obrządek ma wnieść umotywowaną prośbę do swego dotychczasowego biskupa, a ten prześle ją ze swą opinją biskupowi obrządku, do którego petent chce przystąpić, poczem biskup ów przedkłada ją wraz ze swą opinją Stolicy Apostolskiej do rozstrzygnięcia

Zgóry można przewidywać, że ten tok postępowania odstraszać będzie od wnoszenia próśb podobnych, tem bardziej, że, jak można się spodziewać, nie zabraknie ze strony tego obrządku, jaki proszący chce porzucić, usiłowań, aby go od tego zamiaru odwieść, — obawiam się tedy, że jak postanowień »Konkordji« prawie nikt po wydaniu ustawy w b. Galicji nie przestrzegał, tak również będzie i w przyszłości, a co gorsze, że życie potoczne będzie szukać sposobów niewłaściwych, niemoralnych, celem obejścia norm kościelnych. Może bowiem powstać praktyka, że chcący zmienić obrządek przejdzie na wiarę niekatolicką i dopiero potem zgłosi się jako przyjmujący wiarę katolicką do obrządku, który sobie wybrał. Wprawdzie on wedle przepisów Kościoła, pomimo porzucenia wiary katolickiej, do Kościoła katolickiego — a więc i dawnego obrządku — należeć prawnie nie przestał, ale droga do nadużyć będzie bądź co bądź otwarta i ewentualność zupełnej utraty dusz nie wykluczona.

Państwo polskie musi obecnie troskę o to wszystko pozostawić Kościołowi i nie będzie mogło do tego się mieszać, jedynie tylko może się starać o wyjednanie pewnych zmian przepisów kościelnych dla Polski w układach konkordatowych. Niema jednak najmniejszej nadziei, żeby Stolica Apostolska zgodziła się odstąpić od zasad swego kodeksu. Ów przymus obrządkowy i owo utrudnienie zmiany obrządku posiada swe uzasadnienie w tendencji zdawna w Kurji przestrzeganej, aby jak najtroskliwiej chronić stan posiadania obrządków wschodnich i nie zrażać tych, którzy unji jeszcze nie przyjęli, łatwością porzucania obrządku wschodniego.

Historja polska po unji brzeskiej 1596 r. mogłaby wiele o tem powiedzieć, unici bowiem stale domagali się jak największego utrudnienia zmiany obrządku, a jakkolwiek rząd polski starał się o wyjednanie pewnych ułatwień, tak Urban VII, jak Benedykt XIV, a wreszcie Pius VIII stawali po stronie unitów. I teraz mogłoby się to powtórzyć, tem bardziej, że ze sprawą obrządkową łączy się sprawa narodowościowa. Dlatego nawet ze względu na stosunki w kraju nie można zalecać, aby zmienione zostało dla Polski, a raczej inaczej określone, postanowienie Komisji z r. 1919, gdyż ono wprost nie da się pogodzić z postanowieniem zawartem w ostatniem zdaniu art. 112 naszej Konstytucji, bo ogranicza władzę rodzicielską w swobodzie religijnego wychowywania dzieci. A gdy owa decyzja Komisji kurjalnej o wychowywaniu dzieci w pewnym obrządku nie wspomina, przeto możnaby się starać o zamieszczenie w konkordacie postanowienia, że »gdyby ktoś w wieku dziecięcym na prośbę rodziców został ochrzczony w innym obrządku, jak to przepisuje prawo kanoniczne, i w obrządku tym wychowany, musiałby aż do uzyskania pełnoletności pozostać

w tym obrządku, wolnoby mu było jednak po dojściu do pełnoletności bez żadnej trudności powrócić do obrządku ojca, lub matki, gdyby był dzieckiem nieślubnem«. W ten sposób możnaby częściowo przepisy prawa kanonicznego z duchem naszej Konstytucji pogodzić [1]).

Artykuł 111.

Wszystkim obywatelom poręcza się wolność sumienia i wyznania. Żaden obywatel nie może być z powodu swego wyznania i przekonań religijnych ograniczony w prawach, przysługujących innym obywatelom.

Wszyscy mieszkańcy Państwa Polskiego mają prawo wolnego wyznawania zarówno publicznie jak prywatnie swej wiary i wykonywania przepisów swej religji lub obrządku, o ile to nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej.

Patrz opinje przy artykułach 110 i 114.

Artykuł 112.

Wolności wyznania nie wolno używać w sposób, przeciwny ustawom. Nikt nie może uchylać się od spełnienia obowiązków publicznych z powodu swoich wierzeń religijnych. Nikt nie może być zmuszony do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, o ile nie podlega władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej.

Patrz opinje przy artykułach 110 i 114.

Artykuł 113.

Każdy związek religijny, uznany przez Państwo, ma prawo urządzać zbiorowe i publiczne nabożeństwa, może samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne, może posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać, pozostaje w posiadaniu i używaniu swoich fundacyj i funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych. Żaden związek religijny jednak nie może stawać w sprzeczności z ustawami państwa.

Patrz opinje przy artykułach 110 i 117.

Artykuł 114.

Wyznanie rzymsko-katolickie, będące religją przeważającej większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań.

---

[1]) Patrz opinje podane przy art. 114.

Kościół Rzymsko-Katolicki rządzi się własnemi prawami. Stosunek Państwa do Kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez Sejm.

Dr. Szerer Mieczysław.

Patrz opinję przy Wstępie do Konstytucji na str. 73.

Prof. Krzymuski Edmund.

Pierwszorzędnej wagi jest co do art. 114 al. 2. pytanie, jak należy pojmować słowa »K o ś c i ó ł R z y m s k o - K a t o l i c k i r z ą d z i s i ę w ł a s n e m i p r a w a m i«.

Sądzę, że dla prawnika to jedno musi być jasne, że w żadnym razie nie możnaby tekstu tego tak interpretować, iżby wskutek tego państwo polskie miało tracić moc rządzenia się u siebie własnemi prawami. A jednak wydaje mi się, że prof. Jaworski byłby skłonny do utrzymywania, że instytucja ślubów cywilnych nie dałaby się pogodzić z Konstytucją, uznającą, że Kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnemi prawami (*Konstytucja*, ad art. 114, str. 693).

Mnie się ta kwestja przedstawia w całkiem innem świetle.

Art. 114 gwarantuje Kościołowi rzymsko-katolickiemu tylko dwie rzeczy, a mianowicie: *expressis verbis*, że będzie mu wolno w Polsce rządzić się własnemi prawami, a *implicite*, że będzie wolno w Polsce jego wiernym postępować zgodnie z jego prawami, z tem tylko zastrzeżeniem, aby wskutek tego nie mieli znaleźć się w sprzeczności z ustawami państwa (art. 113 *in fine*).

Zastosujemy powyższą interpretację do ślubów cywilnych, które, jak wiadomo, obowiązują na naszych ziemiach byłego zaboru pruskiego, a wtedy, nawet niezależnie od projektowanego konkordatu, stosunek między Kościołem a Państwem zarysuje się co do tej kwestji, w myśl art. 114 Konstytucji, jak następuje:

a) Kościołowi będzie wolno żądać od swoich wiernych uważania małżeństwa za sakrament, a więc zawiązywania go w formie ślubu kościelnego.

b) Katolikom będzie wolno nie uważać małżeństwa, zawartego w formie ślubu cywilnego, za ważne i przestrzegać w tej mierze przepisanego przez prawo kanoniczne aktu ślubu kościelnego.

c) Państwu, któremu przecież musi także służyć w Polsce tytuł do rządzenia się własnemi prawami, będzie wolno czynić ważność mał-

żeństwa zależną od ślubu cywilnego, a więc odmawiać mocy prawnej związkom małżeńskim, zawartym jedynie według rytuału kościelnego.

d) Sprzeczność między ustawą polską a art. 114 Konstytucji zaszłaby dopiero wtedy, gdyby ustawa miała zabraniać ślubów kościelnych, grożąc za nie karami księżom, którżyby je dawali, lub choćby tylko małżonkom, którzyby je zawierali. Podobna ustawa bowiem odbierałaby Kościołowi rzymsko-katolickiemu przyznaną mu konstytucyjnie wolność w przedmiocie rządzenia się w Polsce własnemi prawami i pozbawiałaby także katolików wolności w przedmiocie przestrzegania praw ich Kościoła w zakresie, dającym się przecież pogodzić najzupełniej z ustawami państwa.

Pozostaje mi jeszcze jedno słówko do powiedzenia o stosunku państwa do Papieża. Pragnę mianowicie zaznaczyć, że należałoby w tej mierze przeprowadzić ścisłą granicę jurydyczną między stanowiskiem Papieża, jako Głowy Kościoła, a jego stanowiskiem jako monarchy świeckiego. Zwracam na to tem baczniejszą uwagę dlatego, że prof. Jaworski chciałby oba te stanowiska traktować według jednakowej miary. W komentarzu bowiem do art. 97 (str. 664) mówi on, że przyjęcie przez obywatela polskiego nadanego mu przez Papieża tytułu hrabiowskiego lub szambelańskiego jużby wedle art. 114 Konstytucji nie mogło potrzebować wymaganego w art. 96 al. 2 zezwolenia Prezydenta Rzeczypospolitej. Przecież tytuły takie nadaje Papież nie jako Ojciec święty, lecz jako monarcha świecki. W jakąż więc rachubę mogłyby tu wchodzić prawa, któremi się rządzi Kościół rzymsko-katolicki?

Prof. Brzeziński Józef.

Pragnąc odpowiedzieć wystosowanemu do mnie wezwaniu ze strony naczelnego Redaktora *Czasopisma prawniczego i ekonomicznego*, abym przedstawił swoje uwagi w kwestji, którą w Konstytucji polskiej z 17 marca 1921 r. poczytuję za szczególnie ważną, odnoszę je w pierwszym rzędzie do tego, co już w 1919 r. w osobnej rozprawie, zamieszczonej w *Przeglądzie powszechnym*, określiłem jako zasadniczy postulat konstytucyjny i ustawodawczy w nowem państwie polskiem. Zajmę się pytaniem, czy ów zasadniczy postulat znalazł *mutatis mutandis* uwzględnienie w nowej Konstytucji polskiej, oraz w jaki sposób w niej został sformułowany i przeprowadzony. Nie mogę przytem pominąć łączących się z powyższem pytaniem innych ważnych problemów z dziedzin pokrewnych polskiemu ustrojowi państwowemu. Nawiązując, w ślad za Wstępem nowej Konstytucji, do wiekopomnej Konsty-

tucji 3-go maja, w której zasadniczą podstawą, a tem samem główną podwaliną całego ustroju państwowego Polski, zrywającej się do nowego życia, miało być to, co było przez wszystkie wieki jej dziejów kwintesencją jej posłannictwa jako przedmurza chrześcijaństwa, t. j. wiara św. rzymsko-katolicka ze wszystkiemi jej prawami, jako religja narodowa panująca, wskazuję i zestawiam porównawczo jeden z końcowych artykułów nowej Konstytucji (art. 114), określający zasadniczo stanowisko prawne Kościoła rzymsko-katolickiego oraz znaczenie wyznania rzymsko-katolickiego w państwie polskiem, z powyższym naczelnym artykułem wiekopomnej Konstytucji. Nie traktując tej kwestji wyłącznie ze stanowiska prawno-kościelnego, ale z wyżyn »wiekuistych zasad prawa i wolności, na których byt niepodległy, dobro całej zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny, potęga i bezpieczeństwo oraz ład społeczny ma być utwierdzony, tudzież zapewniony rozwój wszystkich jej sił moralnych i materjalnych dla dobra całej odradzającej się ludzkości«, — a na te wyżyny w przytoczonych słowach zapowiada ustawodawca swój wzlot w naczelnem zdaniu nowej Konstytucji, — stawiam pytanie, czy ustawodawca w jej całej osnowie wzniósł się istotnie na owe wyżyny wiekuistych zasad prawa i wolności i czy na nich pozostał, a następnie, czy stanowisko Kościoła i religji rzymsko-katolickiej określone w art. 114 odpowiada temu, co wypowiada art. 1 Konstytucji 3-go maja. Wszystkie jej następne artykuły są do pewnego stopnia, jak już na innem miejscu zaznaczyłem (*Zasadniczy postulat konstytucyjny i ustawodawczy w nowem państwie polskiem*, str. 8 i n. l. c.), sformułowanemi przez jej twórców następstwami tej naczelnej zasady, że religją narodową panującą jest i będzie wiara św. rzymsko-katolicka ze wszystkiemi jej prawami. Wiara ta zatem, według Konstytucji 3-go maja, jako panująca religja narodowa ze wszystkiemi jej prawami miała być głównym regulatorem wszelkich stosunków w państwie polskiem, w państwie nawskroś chrześcijańskiem, a prawo Kościoła katolickiego jedyną normą w tegoż stosunku do państwa. Ten kardynalny postulat, jak stwierdziłem wyżej, wypływa wprost i bezpośrednio z Konstytucji 3-go maja, a znajdując uzasadnienie w polskiej historjozofji, nie może ulegać również zasadniczym modyfikacjom tudzież oportunistycznym kompromisom, jeżeli nowej kreacji państwowej istotnie, zgodnie z prawdą, przysłużać ma miano wskrzeszonej, odrodzonej Polski. W ślad za zasadami Konstytucji Królestwa Polskiego z d. 22 maja 1815 r., w której według modły konkordatu Napoleońskiego religja katolicka nazwaną była religją wyznawaną przez największą część mieszkańców Królestwa Polskiego, art. 114 nowej Konstytucji stwierdza i stanowi, że wyznanie rzymsko-katolickie, będące wyznaniem przeważającej większości narodu, zajmuje w państwie na-

czelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań. Owa naleciałość napoleonizmu, która w nowej Konstytucji ma zastąpić jasne i odpowiadające genezie i rozwojowi dziejowemu Polski określenie zasadnicze naczelnego artykułu Konstytucji 3-go maja, nie wystarczała jednak ustawodawcy nowej Konstytucji do należytego, zgodnego z prawdą dziejową określenia stanowiska religji rzymsko-katolickiej. W poczuciu, aczkolwiek niezupełnem, tego ustawodawczego obowiązku, twórca nowej Konstytucji określił stanowisko religji rzymsko-katolickiej jako naczelne w państwie wśród równouprawnionych wyznań. Określenie to stwierdza, że religja rzymsko-katolicka jest właściwą religją państwa, jest religją narodu polskiego, jakkolwiek ustawodawca, co z ubolewaniem podkreślić należy, nie użył tego jedynie, naszem zdaniem, właściwego wyrazu. Wyraz powyższy »naczelne stanowisko« oznacza, że wszelkie akty kultu religijnego dotyczące państwa polskiego jako takiego tudzież jego władz, tak centralnych, jak lokalnych i samorządowych, jedynie i wyłącznie według liturgji Kościoła katolickiego i przez tegoż organy mają być dokonywane, że władza Kościoła i jego cały ustrój z Papieżem, jako głową, mają samoistny charakter publiczny i pełne uznanie ze strony państwa i wszelkich jego władz, nie przybierają jednak wskutek tego charakteru urzędów państwowych. Według samoistnego, własnego prawa kościelnego unormowany jest stosunek wzajemny państwa ze Stolicą Apostolską. W dalszej konsekwencji rzeczonego naczelnego stanowiska religji i Kościoła katolickiego tenże wogóle rządzi się własnemi prawami, tak, że jego prawo z Bożej sankcji jest jedyną i wyłączną normą co do wszelkich stosunków, którym charakter kościelny przyznaje. Z drugiej strony tego rodzaju stanowisko Kościoła wyklucza zasadniczo władztwo i supremację Kościoła w sferze właściwych stosunków świeckich, cywilnych, uznając w tej dziedzinie w całej pełni suwerenność państwa, według słów Leona XIII w encyklice *Immortale Dei: Utraque (scil. ecclesiastica et civilis) potestas est in suo genere maxima.* Jedynie na takich podstawach polega właściwy stosunek współrzędności czyli koordynacji pomiędzy Kościołem i państwem, i w ten sposób schodzi się określenie stanowiska Kościoła katolickiego w nowej Konstytucji z tem, które zakreśla Kościołowi Konstytucja 3-go maja. Według tych samych zasad koordynacji reguluje się stosunek państwa do Kościoła w myśl ustępu 2. art. 114 nowej Konstytucji. Znajduje on swój wyraz i formę zewnętrzną w konkordacie, czyli układzie ze Stolicą Apostolską. W jego przypuszczalnej osnowie określone będą wyczerpująco na podstawie nowej kościelnej kodyfikacji zasadnicze prawa Kościoła wraz z przyznaniem w tej dziedzinie ze strony Kościoła licznych koncesyj na rzecz państwa, które to prawa obustronnie we formie konkordatowej zostaną

stwierdzone i zabezpieczone; ratyfikacja konkordatu przez Sejm będzie w myśl nowej Konstytucji (art. 114 ustęp 2-gi) warunkiem prawomocności tego aktu, jako *sui generis* traktatu, zawartego pomiędzy dwiema suwerennemi władzami, t. j. pomiędzy Papieżem z jednej, a Prezydentem Rzeczypospolitej z drugiej strony (art. 49 ust. 1 nowej Konstytucji). Na tem polega w myśl nowej Konstytucji stosunek współrzędności pomiędzy państwem a Kościołem rzymsko-katolickim, którego sfera działalności i kompetencji opiera się na niezmiennych pryncypjach prawa Bożego. Ich sformułowanie i przeprowadzenie znalazło w nowym kodeksie kościelnym, w odróżnieniu od każdego innego wyznania i związku religijnego, we wszelkich dziedzinach zupełny i wyczerpujący swój wyraz. Źródłem uprawnień Kościoła i całej jego kompetencji nie jest więc ustawowe uznanie, udzielone przez władzę państwa, określające granice kościelnej autonomji, boć o tego rodzaju uznaniu z powodu Boskiego początku Kościoła i jego prawa, oraz stąd wypływającej jego preegzystencji przed wszelkiemi organizacjami państwowemi, nie może być mowy. W rozumieniu tego charakteru Kościoła, odróżniającego tenże od wszelkich innych wyznań, niema też w nowej Konstytucji nigdzie mowy o uznaniu Kościoła rzymsko-katolickiego ze strony państwa; powiedzieć można, że cały rozwój dziejowy państwa polskiego jest stwierdzeniem tego uznania. Toteż Kościół rzymsko-katolicki jedynie i wyłącznie rządzi się i rządzić się może, jak to stwierdza nowa Konstytucja polska, własnemi prawami; każdy inny stosunek jest w zasadzie nieracjonalny i sprzeczny z istotą Kościoła a również z istotą dobrze pojętą państwa, i w następstwach prowadzi do ciągłych konfliktów i sporów pomiędzy obiema władzami, kościelną i państwową, co nietylko krępuje Kościół w zbawczej jego działalności społecznej, ale również z tej właśnie przyczyny okazuje się zgubnem w swych skutkach dla dobra państwa i jego obywateli, których najwyższe i najświętsze prawa i obowiązki narusza i podkopuje.

Art. 114 nie zawiera zatem tylko bliższego określenia stanowiska Kościoła rzymsko-katolickiego wśród innych autonomicznie uprawnionych wyznań, lecz mieści w sobie określenie jedynie temuż Kościołowi właściwego stanowiska, współrzędnego w stosunku do państwa. W odróżnieniu od Kościoła rzymsko-katolickiego ma równouprawnienie innych wyznań i związków religijnych (art. 113 i 115 nowej Konstytucji) charakter autonomiczny, polegający na ich własnych ustawach, o ile takowe, nie zawierając postanowień sprzecznych z prawem państwowem, zostały przez państwo uznane. Stosunek państwa do tych wyznań (art. 115 ust. 2) będzie ustalony w drodze jego ustaw po porozumieniu z ich prawnemi reprezentacjami. Nie widzę w art. 114 n. Konst. braku, o którym wspomina prof. Jaworski w swym artykule »Kościół rzym-

sko-katolicki a Konstytucja polska« (Odbitka z »Ruchu Prawniczego i Ekonomicznego«), w tem, że nie zostało przewidzianem, jaki ma być stan między chwilą wejścia w życie Konstytucji a konkordatem. Albowiem przez to samo stwierdzenie w ustępie 2, artykułu 114, że Kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnemi prawami, został *implicite* pod względem głównych zasad dostatecznie, a nawet wyczerpująco ów stosunek państwa do Kościoła określony, jak się to okazuje z całej osnowy nowego kościelnego kodeksu, z którym zawrzeć się mający konkordat nie może zasadniczo być w sprzeczności; z tego powodu zawarcia konkordatu nie uważam ze stanowiska prawniczego jako konieczności. W konkordacie bowiem stwierdzone być mają kardynalne zasady stosunku Kościoła do państwa, zawarte *explicite v. implicite* w nowym kodeksie kościelnym, obok licznych koncesyj i przywilejów w charakterze wyjątkowym, udzielonych tylko w granicach *juris ecclesiastici*, niemogących zatem w niczem się sprzeciwiać zasadom *juris divini*. Atoli, jakkolwiek nie uważam zawarcia konkordatu ze stanowiska prawniczego jako konieczności, to jednak podzielam zdanie prof. Jaworskiego (l. c.) o tyle, że konkordat ów jest potrzebny i nader doniosły; stwierdza bowiem we formie umowy, obowiązującej obie strony kontraktujące, ich wzajemne stosunki prawne i zabezpiecza je do pewnego stopnia przed jednostronnem zniesieniem lub zmianą stanowiska Kościoła do państwa, określonego w art. 114 nowej Konstytucji polskiej. Zaznaczyć winienem, że dzieje nie wykazują ani jednego przykładu wiarołomstwa konkordatowego ze strony papieży; natomiast jednostronne zrywanie i łamanie najuroczystszych konwencyj ze Stolicą Apostolską ze strony państwa, upozorowane błahemi i błędnemi argumentami, jak np. co do konkordatu austr., nader często zakłócało i unicestwiało prawidłowe stosunki pomiędzy poszczególnemi państwami a Kościołem, wobec czego raczej postanowienia konstytucyjne okazują się nieraz jako trwalsze dla nich podstawy. Z powyższych uwag wypływa, że kolizje pomiędzy prawem państwowem a kanonicznem co do formy małżeństw osób katolickich lub małżeństw mieszanych usuwa już sama nowa Konstytucja polska przez swoje stanowcze postanowienie, że Kościół rzymsko-katolicki rządzi się swemi własnemi prawami w obrębie wszystkich trzech dzielnic, tworzących państwo polskie. Niewątpliwie konkordat może tylko stwierdzić ową zasadniczą i wyłączną kompetencję Kościoła rzymsko-katolickiego w sprawach małżeńskich katolików tudzież małżeństw mieszanych. Odpowiednio do określenia w art. 114 Konst. pol. wyznania rzymsko-katolickiego, jako zajmującego w państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań, należało to zaznaczyć w ślad za Konstytucją 3-go maja w naczelnym artykule. Zamieszczenie bowiem tak zasadniczego artykułu nowej Konstytucji,

jak art. 114, dotyczący Kościoła rzymsko-katolickiego, w rozdziale V określającym powszechne obowiązki i prawa obywatelskie, wskazywałoby, jak trafnie zauważa prof. Jaworski, na to, jakoby Kościołowi przyznano w konstytucji takie stanowisko, jakie ma wogóle obywatel, a więc jako osoby, jako podmiotu praw, jako strony wobec państwa, co, jak wyżej zaznaczyłem, niezgodnem jest z tem, co wypływa z całej osnowy art. 114, stwierdzającej stosunek koordynacji, nie zaś tylko autonomji wobec państwa. Tem samem więc Kościół rzymsko-katolicki, który, jak żadna inna społeczność religijna, mając cechę powszechności i jedności występuje w całym rozwoju dziejowym jako najważniejszy czynnik religijny i moralny w państwie i społeczeństwie, nieograniczony pod względem osób, czasu i miejsca, w systemie nowej Konstytucji byłby postawiony w rzędzie osób prywatnych i obywateli państwa, co stanowczo nie odpowiada wielkiemu jego znaczeniu i godności w rozumieniu samejże nowej Konstytucji. Tego rodzaju umieszczenie Kościoła w szeregu innych osób prywatnych, obywateli państwa, tudzież innych wyznań jest obcą duchowi państwa polskiego naleciałością, zapożyczoną z konstytucji niemieckiej i austrjackiej, której recepcja nie odpowiada zasadniczym podstawom polskiego ustroju państwowego. Odpowiednio do wyżej określonego stosunku współrzędności Kościoła w stosunku do państwa na podstawie art. 114 n. Konst. pol., wymaga również pewnej zmiany naczelny art. 74 n. Konst. pol. w jej rozdz. IV: »Sądownictwo«, a mianowicie w tym kierunku, że sądy państwowe wymierzają w swoim zakresie sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł ów bowiem, w brzmieniu tekstu n. Konst. zbliżony do artykułu 1 austr. ustawy zasadniczej o ogólnych prawach obywateli państwa, mógłby w drodze błędnej interpretacji, jak to właśnie stało się w Austrji za sprawą ówczesnego ministra sprawiedliwości Herbsta, być stosowanym również do sądownictwa w sprawach małżeńskich katolików tudzież małżeństw mieszanych, któreby wskutek tego należały *pro foro civili* do kompetencji państwa i jego sądownictwa, co atoli sprzeciwia się temu, co stwierdza art. 114 Konstytucji, że Kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnemi prawami, a zatem wyłącznie reguluje ustawowo tudzież pod względem administracyjnym i sądowym, tak *pro foro civili*, jak i *pro foro ecclesiastico*, sprawy małżeńskie katolików pomiędzy sobą tudzież z akatolikami. Nowy kodeks kościelny bowiem w tytule VII ks. III *de rebus* w can. 1012—1143 wyczerpująco określa dla rzeczonych osób całe prawo małżeńskie materjalne, zastrzegając w can. 1016 kompetencji władzy cywilnej skutki czysto cywilne, w ks. IV zaś w tyt. XX *de causis matrimonialibus*, can. 1960—1992, zawiera skodyfikowany procès małżeński. Powyżej określone stanowisko Herbsta spowodowało naruszenie

istniejącego wówczas w Austrji stosunku konkordatowego w jednych z głównych jego artykułów (art. 10), dokonane przez uchylenie patentu z 8 października 1856 r. w którym postanowienia zasadnicze rzeczonego artykułu 10 konkordatu zostały przeprowadzone.

Z istoty Kościoła rzym.-kat. i tegoż współrzędności w stosunku do państwa wypływa również tegoż samoistny charakter pod względem majątkowym. Kościół rzym. kat. bowiem, z woli Boskiego swego Założyciela, jako społeczność zewnętrzna, do osiągnięcia najwyższego ostatecznego celu tak poszczególnego człowieka, jak i całej ludzkości konieczna, powszechna, mająca istnieć po wszystkie czasy, potrzebuje na podstawie prawa Bożego środków materjalnych do urzeczywistnienia swej działalności na zewnątrz, potrzebuje majątku. Możność więc nabywania i posiadania przez Kościół majątku jest naturalnem, z istoty jego bowiem bezpośrednio wypływającem prawem. Stwierdza to can. 1495 § 1 N. K. pr. kość. jako prawo rodzime *(jus nativum)* Kościoła rzym.-katol. i Stolicy Apostolskiej, polegające na swobodnem i niezawisłem od władzy cywilnej prawie nabywania, posiadania i zarządu majątku dla celów Kościołowi właściwych; to samo prawo przysługuje również według § 2 wyż powołanego kanonu 1495 poszczególnym kościołom i innym osobom moralnym, które przez właściwą władzę kościelną zostały ustanowione jako osoby prawnicze *(personae juridicae);* one mają według prawideł kanonów prawo nabywania, posiadania i zarządu majątku. Ścisły zachodzi związek, bądź bezpośrednio, bądź pośrednio, pomiędzy majątkiem osób prawniczych a Kościołem powszechnym i Stolicą Apostolską. Zaznacza się w tem, że według kanonu 1501 w przypadkach zgaśnięcia osoby prawniczej jej majątek staje się własnością osoby prawniczej bezpośrednio wyższej w kościelnym ustroju hierarchicznym, przyczem jednak zawsze wola fundatorów, względnie ofiarodawców, ma być utrzymaną, jak również prawa nabyte *(jura legitime quaesita)*, tudzież ustawy szczególne *(leges peculiares)*, na których polegał ustrój zgasłej osoby prawniczej. Na powyższych podstawach opiera się zasadnicza nienaruszalność majątku kościelnego w stosunku do państwa i każdego innego majątku, a z tej zasady wypływają właśnie w drodze wyjątkowej przepisy prawa kościelnego w N. Kodeksie pr. kośc., odnoszące się do aljenacji majątku kościelnego, obejmujące również majątek osób zakonnych. Rzeczona nienaruszalność znajduje swój wyraz i uzasadnienie w tem, że rzeczy tworzące majątek kościelny weszły na podstawie wszelkich tytułów prawa, bądź przyrodzonego, bądź pozytywnego, tak jak przedmioty, z których składa się majątek innych osób prywatnych, w stosunek przynależności do Kościoła i jego instytucyj; a nadto w owych tytułach wyraża się nader często przeznaczenie tych rzeczy przez osoby uprawnione na bezpo-

średni użytek Kościoła, uwydatnione na zewnątrz zwłaszcza przez akty konsekracji lub benedykcji, lub też na pośredni jego użytek, t. j. dla opędzenia innych kościelnych potrzeb, połączonych z utrzymaniem duchowieństwa, tudzież potrzeb religijnych instytucyj, zakładów i fundacyj kościelnych, naukowych, dobroczynnych i t. p. Tak pojęta nienaruszalność majątku kościelnego była określaną w orzeczeniach Ojców Kościoła, uchwałach konciljów, w konstytucjach papieskich i cesarskich, które zowią majątek kościelny: *res Dei, patrimonium Christi.* Religijne przeznaczenie pewnych rzeczy, oddanych na własność Bogu według intencji ofiarodawców, urzeczywistnić się nie może ze stanowiska prawa kościelnego na zewnątrz w inny sposób, jak tylko przez oddanie ich na własność Kościołowi, który właśnie z istoty swej w stosunkach zewnętrznych, w stosunkach prawnych, stanowić ma jedno z Chrystusem; ma być aż do końca wieków Jego znakiem widomym, nieustannym, jedynym przedstawicielem Chrystusa na ziemi. Dlatego Kościół zowie się w źródłach tudzież w nauce prawa kościelnego »ciałem mistycznem Chrystusa« (Concil. Akwisgr. z r. 836, c. 7; ob. Brzeziński: *O majątku kościelnym*, str. 16). Toteż cały majątek będący własnością Kościoła i jego instytucyj pozostaje pod najwyższą władzą Stolicy Apostolskiej, której dzierżyciel, jako Głowa Kościoła, będący zastępcą samego Chrystusa, czuwa nad jego nienaruszalnością (c. 1599 § 2). Na tak głębokich religijnych i moralnych podwalinach, oraz na najsilniejszych tytułach prawnych ugruntowany majątek Kościoła rzymsko-katolickiego wywierał doniosły wpływ na wzmocnienie podstaw własności prywatnej wogóle. Atoli przez sekularyzacje, będące aktami bezprawnego, gwałtownego zaboru majątku kościelnego przez państwo, akty dokonywane zwłaszcza w końcu XVIII w. i w początku XIX w. na wielkie rozmiary, naruszone zostało również w swych podstawach prawo własności prywatnej wogóle, a tem samem jedno z fudamentalnych praw obywatelskich, na których opiera się racjonalny, zasadniczy ustrój państwa. Następstwa wspomnianych sekularyzacyj majątku kościelnego w monarchji austrjackiej są dostatecznym tego dowodem. Projekt rządu polskiego narzuca Stolicy Apostolskiej, z zastrzeżeniem nieprzypuszczalnej jej zgody, przejęcie na własność państwa dla celów reformy rolnej dóbr t. zw. martwej ręki, t. j. dóbr duchownych, biskupich, kapitulnych, klasztornych, plebańskich i t. d., znajdujących się w obecnej chwili w posiadaniu Kościoła katolickiego w Polsce, co w istocie równa się całkowitemu za jednym zamachem dokonanemu skasowaniu Kościoła katolickiego, ugruntowanego na najsilniejszych tytułach prawa własności, i w ten sposób projekt rządu polskiego staje w zasadniczej sprzeczności z artykułem 99 Konstytucji polskiej, który poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę

ich mienia, wykluczając zatem wszelkiego rodzaju ustawy t. zw. amortyzacyjne.

Konstytucja polska nie zna wcale t. zw. »martwej ręki«, jak rząd sam określa majątek Kościoła katolickiego, któremu ta sama Konstytucja polska w art. 114 przyznaje naczelne stanowisko, określone jego własnemi, na niewzruszonych pryncypjach prawa Bożego opartemi prawami.

Również uzasadnianie w powyższym projekcie przejęcia przez rząd polski na własność dóbr Kościoła rzymsko-katolickiego celami reformy rolnej niewątpliwie jest sprzeczne z główną osnową artykułu 99 Konstytucji polskiej, który w ustępie drugim wyraźnie stanowi, że ustawy określą przysługujące państwu prawo przymusowego wykupu ziemi; nie może to zatem nastąpić na podstawie ustawy dawniejszej, tem bardziej, jeżeli taż ustawa sama narusza jedno z głównych praw obywatelskich, w Konstytucji zagwarantowanych. Wreszcie zaznaczyć tu winienem, że odpowiednio do wyż określonego stanowiska, które Kościół rzymsko-katolicki zajmuje w Polsce na podstawie Konstytucji (art. 114), należało zasadniczą nienaruszalność jego majątku (ob. wyżej) wyraźnie w art. 99, a względnie w art. 114, określić.

Drugi ustęp art. 99 Konstytucji, o charakterze raczej wskazówek dla przyszłej polityki agrarnej rządu polskiego, nie odpowiada prawidłowemu sformułowaniu praw konstytucyjnych, tem bardziej, że słusznie w stosunku do pierwszego ustępu art. 99 może być określony, jako *contradictio in adiecto.*

Prof. Jaworski Władysław Leopold: Kościół rzymsko-katolicki a Konstytucja polska.

Zasadnicze postanowienie Konstytucji z 17 marca określające stanowisko Kościoła rzymsko-katolickiego zawarte jest w art. 114.

Stanowisko Kościoła rzymsko-katolickiego, unormowane w tym artykule, wyjdzie na jaw, jeżeli ten artykuł porównamy z następującym — o kościołach mniejszości religijnych i o innych prawnie uznanych związkach religijnych.

Różnice pomiędzy powyższemi dwoma artykułami są następujące:

1) Kościół rzymsko-katolicki nie potrzebuje uznania ze strony państwa, gdy wszystkie inne wyznania muszą uzyskać uznanie ze strony państwa, jeżeli mają stanowić »Kościół«, względnie »związek religijny«, t. j. mieć osobowość prawną.

2) Kościół rzymsko-katolicki rządzi się »własnemi prawami«, a państwo nie bada ich, i zgóry konstytucyjnie uznaje. Inne kościoły

i inne prawnie uznane związki religijne rządzą się także własnemi ustawami, ale państwo nie daje im zgóry uznania, lecz bada je i wtedy tylko uznaje (t. j. pozwala, aby kościół, względnie związek religijny niemi się rządził), jeżeli te ustawy nie są sprzeczne z prawem państwowem.

3) Stosunek Kościoła rzymsko-katolickiego do państwa polegać będzie na konkordacie, to jest na umowie. Stosunek innych kościołów i związków religijnych regulowany jest jednostronnie przez państwo w drodze ustawy. Tej jednostronności nie uchyla to, że państwo porozumiewa się przedtem z odnośną reprezentacją. brak zgody bowiem na pewne kwestje nie wyklucza uregulowania przez ustawę, co jest niemożliwe w przypadku konkordatu.

4) Kościół rzymsko-katolicki ma stanowisko naczelne. Znaczy to, że przy wszystkich czynnościach państwowych o charakterze religijnym reprezentacji Kościoła rzymsko-katolickiego należy się pierwsze miejsce. To jest z pewnością niesporne, — wydaje mi się jednak uzasadnionem dalej idące mniemanie, że wszędzie, w ustawach, rozporządzeniach, w administracji, gdzie mowa jest o kościele, religji, duchowieństwie etc., rozumieć należy bez jakiegokolwiek dowodu Kościół rzymsko-katolicki, duchowieństwo rzymsko-katolickie, etc., gdy inne kościoły, względnie związki religijne, mają wykazać, że ta ustawa, rozporządzenie, akt administracyjny, odnosi się także do nich.

W art. 114 widzę ten brak, że nie zostało przewidzianem, jaki ma być stan między chwilą wejścia w życie Konstytucji a konkordatem. Należy zawsze pamiętać, że prawo kanoniczne reguluje całe życie katolików, jeżeli więc powiedziało się, że państwo uznaje to prawo, to nie wiem, jak w czasie, gdy jeszcze niema konkordatu, sprawa ma być rozstrzygnięta, gdy jest sprzeczność między prawem państwowem a kanonicznem. Interpretacja może sprowadzić zamieszanie np. w b. dzielnicy pruskiej, gdzie obowiązuje kodeks cywilny niemiecki, nieuznający ślubów kościelnych, gdy prawo kanoniczne nie uznaje ślubów cywilnych. Jak sprawa ma być rozstrzygnięta wobec tego, że:

1) Kościół rzymsko-katolicki uważa małżeństwo za sakrament, a więc za należące do jego sfery, —

2) Konstytucja zaś w art. 114 uznała prawo kanoniczne.

Kolizję tę ma właśnie rozstrzygnąć konkordat, ale nim się go zawrze, a Konstytucja wejdzie w życie, co się ma dziać? Autorowie nie przewidzieli tego rodzaju interpretacji, która w procesach cywilnych przed sądami w b. dzielnicy pruskiej może odegrać niepożądaną rolę (np. zaprzeczenie ślubności dziecka z małżeństwa, które zawarto tylko w kościele, na terytorjum, w którem o ważności rozstrzyga k. c. niem.).

Brak postanowień dla tego okresu przejściowego (t. j. między wejściem w życie Konstytucji a zawarciem konkordatu) wywołuje wogóle szereg wątpliwości. Poruszę przykładowo jeszcze jedną. Art. 1 lit. d. ustawy z d. 15. VII 1920, poz. 462 nr. 70 D. U., o wykonaniu reformy rolnej, przeznacza do dyspozycji Gł. Urzędu Ziemskiego dobra kościelne etc. Sam fakt przeznaczenia tych dóbr na parcelację jest zasadniczo przez tę ustawę już dokonany, a tylko sposób odłożony jest do porozumienia się ze Stolicą Świętą, — ale nie do porozumienia się, czy dobra te mają być wywłaszczone, czy nie, ale tylko co do kwestji uposażenia duchowieństwa, któremu się dobra wywłaszczyło. Czy wobec art. 114 Konstytucji to postanowienie ustawy z 15. VII 1920 trwa, czy zostało zniesione? Wszak Konstytucja szanuje własne prawa Kościoła rzymsko-katolickiego, a wedle tych praw niewątpliwa jest nietykalność prawa własności. Z pewnością konkordat to ureguluje, ale nim to się stanie, pamiętać należy, że dobra kościelne etc. mogą się ochronić przed wywłaszczeniem przez powołanie się na Konstytucję, która każdą sprzeczną z nią ustawę znosi. (Wedle zacytowanego art. 1 lit. d. sprawa jest w każdym razie odłożona do umowy w sprawie uposażenia, przy której może być i zasada poruszona, ale wedle projektowanej noweli dobra kościelne etc. mają być zaraz wywłaszczone. Czy autorowie Konstytucji przewidzieli, że brak przepisów przejściowych może stanąć w drodze takim zamiarom?)

Że słowa »Kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnemi prawami« mieszczą w sobie uznanie tych własnych praw Kościoła przez państwo, wynika z przeciwstawienia artykułu 114 artykułowi 115, w którym to ostatnim artykule mowa jest *expressis verbis* o uznaniu.

Zapewne, w sądzie cywilnym, gdy przyjdzie do rozstrzygnięcia, czy kodeks cywilny niemiecki lub ustawa małżeńska z r. 1836 zostały zniesione przez artykuł 114 Konstytucji, lub w Najwyższym Sądzie, jako administracyjnym, gdy przyjdzie orzekać, czy dobra kościelne, wywłaszczone przez ustawę z r. 1920, nie odzyskały poprzedniego stanu właśnie przez artykuł 114 Konstytucji, — otwarte jest pole dla interpretacji. Można się powoływać na »ducha« Konstytucji i starać się wykazać, że powyżej naszkicowane konsekwencje nie są uzasadnione w artykule 114. Nie ulega jednak wątpliwości, że literalna i gramatyczna interpretacja musi się skłonić do zaznaczonych konsekwencyj, a już ta sama możliwość rozmaitych interpretacyj dowodzi dwóch rzeczy: 1) że redakcji artykułu 114 nie można uważać za szczęśliwą, i 2) że już z tego powodu, aby te kwestje postawić jasno, potrzebny jest konkordat. Potrzebny on jest jeszcze i z innego powodu.

Dopóki między Stolicą Apostolską a państwem nie będzie zawarty układ, dopóty artykuł 114 Konstytucji, stanowiący podstawę, na której

opiera się stanowisko Kościoła rzymsko-katolickiego w Polsce, będzie mógł być zmieniony lub zniesiony jednostronnie przez Sejm. Gdyby więc ktoś przyjął rozumowanie, że artykuł 114 daje Kościołowi rzymsko-katolickiemu tak szerokie prawa, iż konkordat musiałby z konieczności zawierać tylko ich ścieśnienie, to przyznając nawet trafność tego rozumowania, należy uznać zawarcie konkordatu za konieczne właśnie z tego powodu, że inaczej Kościołowi rzymsko-katolickiemu grozić może usunięcie fundamentu, gdyby się Sejmowi spodobało zmienić lub uchylić jednostronnie artykuł 114.

Ze stanowiska prawniczego przeto zawarcie konkordatu leży tak w interesie państwa, jak w interesie Kościoła rzymsko-katolickiego. Państwo musi naprawić redakcję artykułu 114, niebezpieczną dla niego. Kościół zaś rzymsko-katolicki musi się zabezpieczyć przed jednostronną zmianą swego stanowiska przez Sejm.

Wskazanie, że zawarcie konkordatu jest koniecznością ze stanowiska prawniczego, jest pierwszą uwagą, którą pragnąłem uczynić. Druga, która nasuwa się badającemu Konstytucję z punktu widzenia »myślenia prawniczego«, polega na stwierdzeniu, iż chociażbyśmy przyjęli, że Konstytucja daje Kościołowi rzymsko-katolickiemu jak najszerszą autonomję, to jednak nie możemy powiedzieć, żeby »myślenie prawnicze« charakteryzowało twórców Konstytucji, jako ludzi, którzy, chociażby w życiu byli szczerymi katolikami, mieli także i metodę myślenia, immanentną religijność. Wnioskuję tak z następujących danych.

Artykuły o stanowisku Kościoła rzymsko-katolickiego zamieszczone są w rozdziale V-ym Konstytucji, mówiącym o powszechnych obowiązkach i prawach obywatelskich. Jest to bardzo charakterystyczne. Kościołowi dano przez to w Konstytucji takie stanowisko, jakie ma wogóle obywatel. Kościół skonstruowany jest prawniczo jako osoba, jako podmiot praw, jako strona wobec państwa. Kto potrafi się wmyśleć w tę konstrukcję, ten zrozumie, iż taka konstrukcja, chroniąca Kościół, jako instytucję, jako organizację, nie świadczy w niczem, żeby państwo było przeniknięte religijnością, choćby ta ochrona Kościoła, jako organizacji, była jak najintensywniejszą. Nosi też Konstytucja z 17 marca cechy myślenia racjonalistycznego. Elementowi religijnemu w Sejmie wydawało się, że spełni swe zadanie, gdy Kościołowi, jako podmiotowi prawnemu, zapewni jak najszerszą autonomję, — ale zapomniano przytem, że zapewnienie tej autonomji nastąpiło we formie podyktowanej myśleniem racjonalistycznem. Kościół, jako m o r a l n o ś ć, nie znalazł wyrazu w żadnem postanowieniu Konstytucji. Kościół, jako organizacja, uzyskał osobowość i wielki zakres autonomji dla tej osobo-

wości, ale właśnie przez to Kościół nie tkwi w państwie, lecz stoi naprzeciw lub obok państwa, pojętego również jako osoba.

Stąd to płynie, iż wedle takiego racjonalistycznego myślenia prawniczego państwo — którego Konstytucja zawiera nawet tak daleko idącą autonomję Kościoła rzymsko-katolickiego, jak zawarta w artykule 114 w Konstytucji z 17 marca — że nawet takie państwo może żyć, może być rządzone zupełnie niereligijnie.

Oceniam w tym moim artykule Konstytucję tylko jako prawnik, i to jako prawnik badający ją z punktu widzenia myślenia prawniczego. Dochodzę do przekonania, że z tego punktu widzenia Konstytucja nosi na sobie cechy myślenia racjonalistycznego, że element religijny w Sejmie przy tworzeniu Konstytucji zajął stanowisko strony, ale nie stanowisko twórcy i kierownika. Czy ten rezultat oceny Konstytucji z punktu widzenia myślenia prawniczego jest zgodny z rezultatami oceny tejże Konstytucji z punktu widzenia politycznego lub ekonomicznego, nie zamierzam na tem miejscu dochodzić. Pragnę tylko jeszcze zademonstrować racjonalizm twórców Konstytucji na kilku zasadniczych jej postanowieniach.

Wedle artykułu drugiego Kostytucji z 17 marca »władza zwierzchnicza w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu«. Postanowienie to charakteryzuje całą Konstytucję jako utwór racjonalizmu. Element religijny, który władzę opiera na prawie boskiem, nie został uwzględniony. Aby zrozumieć doniosłość tego stanowiska, które zajęła Konstytucja z 17 marca, należy się porozumieć co do kilku punktów.

Określenie, że władza pochodzi od Boga, ujęte we formę »monarchji z łaski Bożej«, jest przecież tylko unaocznieniem, że władza opierać się winna na moralności absolutnej. Złączenie tej podstawy władzy, jaką jest moralność absolutna, z monarchją nie jest koniecznością. Nie można i nie powinno się przyjmować, że ustrój republikański wyklucza, albo że nawet musi wykluczać moralność jako podstawę władzy. Musiałaby być tylko wynaleziona inna forma tego stwierdzenia.

Drugi punkt, co do którego należy się porozumieć, jest następujący. Racjonaliści mogą z pogardą patrzeć na ludzi religijnych, przyjmujących Objawienie. Ci ostatni mogą równą monetą odpłacać racjonalistom. Tu jednak nie o to idzie, ale tylko o fakt niezbity, że takie dwa obozy istniały, istnieją i będą istnieć. Ci, którzy rządzą państwem, nie mogą być ślepi na ten fakt i nie mogą nie wiedzieć, że, ilekroć jeden z tych obozów tępi i niszczy drugi obóz, dzieje są pasmem nieszczęść. Konstytucja nie jest dziełem naukowem, dlatego niema w niej miejsca dla doktryn. Konstytucja jest prawem, a więc jest związaniem pewnych skutków z pewnemi sytuacjami faktycznemi. Cóż mamy my-

ślеć o ustawodawcy, który pewnych faktów nie widzi lub je lekceważy? A tak uczynił ustawodawca z 17 marca, zignorowawszy obóz religijny.

Uwzględnienie podwójnej podstawy władzy, jaką jest rozum i moralność absolutna, nie ma nic do czynienia z filozofją, bo, powtarzamy, Konstytucja nie jest dziełem naukowem. Konstytucja, będąc prawem, musi się liczyć z faktami, a do tych faktów należy, że, jak dotąd nigdy w dziejach, tak i obecnie i na przyszłość ludzkość nie da się pozbawić religji i płynącej z niej moralności absolutnej. Może element religijny być w mniejszości, może być prześladowany, ale wytępionym być nie może. Cóż myśleć o ustawodawcy, który niezniszczalności tego elementu nie widzi? Ten sam sąd ujemny musi go spotkać, jakiby spotkał ustawodawcę, któryby zignorował element racjonalistyczny, i opierając się wyłącznie i jednostronnie na elemencie religijnym, wykluczał element racjonalistyczny.

Problem ludzkości polega na zidentyfikowaniu tych dwóch elementów, racjonalistycznego i religijnego; między religją a rozumem musi nastąpić utożsamienie. Rozwiązaniu tego problematu poświęcili swe siły i życie święci i genjusze. Czy ich dzieła staną się wogóle i jak prędko, własnością ogółu, nie mam zamiaru tutaj wypowiadać mojego zdania. Natomiast mam obowiązek powiedzieć, że, ilekroć w jakiemś państwie jeden z tych obozów zdobył supremację nad drugim, państwo się chwiało i upadało. Z Konstytucji z 17 marca wysnuwam wniosek, że element religijny nie wycisnął na niej swego decydującego piętna, że przeto intelektualnie jest słabszy. Uważam to za niebezpieczne i dlatego zwracam na to uwagę, aby element religijny przez skierowanie naszego narodu ku idealizmowi wzmocnić. Szerokie prawa, które artykuł 114 daje Kościołowi rzymsko-katolickiemu, nie powinny nas łudzić. Ludzie, którzy ten artykuł wywalczyli, mieli poczucie władzy, ale brakło im sił, aby w istotę Konstytucji wszczepić zasady moralności absolutnej. Mieli poczucie władzy, bo Kościołowi jako organizacji zdobyli przednie stanowisko i swobodę, ale wykazaliśmy wyżej, że ta organizacja stoi naprzeciw lub obok państwa, że Kościół jako moralność absolutna nie znalazł w Konstytucji miejsca. Przypatrzmy się charakterowi postanowień tej Konstytucji.

Na innem miejscu wykazałem, że w ustroju naszego państwa niema punktu stałego. Jest też prostą konsekwencją, że nie możemy liczyć na stałość żadnej instytucji. Jaskrawo oświetla tę opinję to, co dzieje się w naszem państwie z własnością nieruchomości. Kto własność pojmuje tylko jako środek zaspakajania potrzeb materjalnych, kto przez reformę własności rolnej rozumie tylko zmianę układu społecznego, ten oczywiście uzna wywłaszczenie jako jeden z natural-

nych sposobów. Ale własność prywatna jest to także idea moralna [1]. Tego jednak nie dojrzy umysł zaprawiony wyłącznie na racjonalistycznem myśleniu. I znowu należy dla uniknięcia nieporozumienia podkreślić z naciskiem, że uznawanie we własności prywatnej idei moralnej nie ma nic wspólnego z reformą rolną, która musi być przeprowadzoną. Idzie tylko o sposób jej przeprowadzenia. Zachwianie nietykalności własności jest ciosem skierowanym nie w posiadaczy ziemi, ale ciosem wymierzonym przeciwko idei moralnej, którą jest własność prywatna.

Jeden z poważnych krytyków mojej książki o Konstytucji z 17 marca zarzucił mi, iż reforma rolna, polegająca na wywłaszczeniu, nie ma nic wspólnego z socjalizmem, że jest tylko uprzątnięciem resztek systemu feudalnego i że ma na celu zaprowadzenie nowego, odpowiadającego nowożytnym poglądom układu społecznego. Nie szło i nie idzie mi o socjalizm. Mówię tylko o racjonalistycznem myśleniu, o myśleniu nie opierającem się na absolutnej moralności. »Zarzut« feudalizmu przyjmuję, nie sądzę jednak, żeby to był ten straszak, wobec którego drży z odrazy każdy »postępowiec«. Zapraszam tych postępowców do przeczytania choćby tylko książki Spenglera *Der Untergang des Abendlandes*, a może znajdą w niej sugestję do zrozumienia, że feudalizm to nietylko pewne instytucje prawne, ale także pewna forma, w której objawia się na zewnątrz dusza ludzka. O duszę zaś idzie wszędzie i zawsze. Forma się zmienia i zawsze będzie się zmieniać.

Spisałem tych kilka uwag, uważam je bowiem za ważne. Wiem, że Sejm nieprędko zajmie się rewizją Konstytucji; nie byłoby to zresztą pożądanem. Ale w Konstytucji widać, jakie nastroje, jakie opinje, jakie myślenie w społeczeństwie przeważa. Czysto prawnicza analiza doprowadziła mnie do przekonania, że element religijny, element idealistyczny, jest w społeczeństwie naszem słabszy, niż element racjonalistyczny. Że taka analiza, choćby tylko prawnicza, może wy-

---

[1] Por. np. Bosanquet, *The philosophical theory of the state* (Londyn, 3 wyd. 1920), str. 281:

»Można tu wymienić instytucję w ł a s n o ś c i jako odpowiednik do r o d z i n y. Jej naturalna podstawa i etyczna wartość odpowiada niewątpliwie cechom rodziny...

»Instytucja własności polega, jako idea etyczna, na koncepcji indywidualnego (właściwie biorąc, domowego) życia, jako jedności tam, gdzie się ono styka z materjalnemi środkami bytu. — Jest to nietylko myśl zabezpieczenia przyszłości, tem mniej pewność zaspokojenia potrzeb powstających z dnia na dzień. — Jest to idea, że wszelkie zetknięcie się z materjalnemi warunkami życia tworzy część skomplikowanego systemu łączącego w jedną całość konieczną troskę o żywność i odzież, z chęcią jak najdalej idącego wykorzystania życia własnego i życia tych, którzy od nas zależą«.

dać wystarczające rezultaty, nie powinno dziwić, jak nie jest dziwnem, że lekarz bada np. oko chorego, chociaż chory nie skarży się na ból w niem. Choroba objawia się w całym organizmie.

Polska nie jest w wyjątkowem położeniu. Cały kulturalny świat przechodzi przez okres supremacji racjonalizmu nad religijnością. Ale też na Zachodzie coraz to więcej otwiera się źródeł, z których biją potężne strumienie idealizmu. Jestem najgłębiej przekonany, że tę potrzebę i my odczuwamy. Nam jednak specjalnie grozi niebezpieczeństwo, żebyśmy w tym nawrocie do idealizmu nie ugrzęźli na jałowym i mętnym mistycyzmie.

Artykuł 115.

Kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne rządzą się same własnemi ustawami, których uznania Państwo nie odmówi, o ile nie zawierają postanowień, sprzecznych z prawem.

Stosunek Państwa do tych Kościołów i wyznań będzie ustalany w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnemi reprezentacjami.

Patrz opinje podane przy art. 110, 114 i opinję prof. Kumanieckiego podaną przy art. 66.

Artykuł 116.

Uznanie nowego lub dotąd prawnie nieuznanego wyznania nie będzie odmówione związkom religijnym, których urządzenia, nauka i ustrój nie są przeciwne porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej.

Artykuł 117.

Badania naukowe i ogłaszanie ich wyników są wolne. Każdy obywatel ma prawo nauczać, założyć szkołę lub zakład wychowawczy i kierować niemi, skoro uczyni zadość warunkom, w ustawie przepisanym, w zakresie kwalifikacji nauczycieli, bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci i lojalnego stosunku do Państwa.

Wszystkie szkoły i zakłady wychowawcze, zarówno publiczne jak i prywatne, podlegają nadzorowi władz państwowych w zakresie, przez ustawy określonym.

Artykuł 118.

W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkową dla wszystkich obywateli Państwa. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określi ustawa.

Artykuł 119.

Nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna.

Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendja na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych.

Patrz opinję prof. A. Krzyżanowskiego przy art. 10.

Artykuł 120.

W każdym zakładzie naukowym, którego program obejmuje kształcenie młodzieży poniżej lat 18, utrzymywanym w całości lub w części przez Państwo lub ciała samorządowe, jest nauka religji dla wszystkich uczniów obowiązkową. Kierownictwo i nadzór nauki religji w szkołach należy do właściwego związku religijnego z zastrzeżeniem naczelnego prawa nadzoru dla państwowych władz szkolnych.

Artykuł 121.

Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnem za szkodę jest Państwo solidarnie z winnemi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organy tychże.

Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy.

Artykuł 122.

Postanowienia o prawach obywatelskich stosują się także do osób, należących do siły zbrojnej. Wyjątki od tej zasady określają osobne ustawy wojskowe.

Artykuł 123.

Siła zbrojna może być użyta tylko na żądanie władzy cywilnej przy ścisłem zachowaniu ustaw do uśmierzenia rozruchów lub do przymusowego wykonania przepisów prawnych. Wyjątki od tej zasady dopuszczalne są tylko na mocy ustaw o stanie wyjątkowym i wojennym.

Artykuł 124.

Czasowe zawieszenie praw obywatelskich: wolności osobistej (art. 97), nietykalności mieszkania (art. 100), wolności prasy (art. 105), tajemnicy korespondencji (art. 106), prawa koalicji, zgromadzania się

i zawiązywania stowarzyszeń (art. 108) może nastąpić dla całego obszaru państwowego lub dla miejscowości, w których okaże się konieczne ze względów bezpieczeństwa publicznego.

Zawieszenie takie zarządzić może tylko Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej podczas wojny albo gdy grozi wybuch wojny, jakoteż w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa albo bezpieczeństwu obywateli.

Zarządzenie takie Rady Ministrów w czasie trwania sesji sejmowej musi być natychmiast przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. W razie wydania takiego zarządzenia, mającego obowiązywać na obszarze, obejmującym więcej, niż jedno województwo, w czasie przerwy w obradach sejmowych — Sejm zbiera się automatycznie w ciągu dni 8 od ogłoszenia owego zarządzenia celem powzięcia odpowiedniej decyzji.

Jeżeli Sejm odmówi zatwierdzenia, stan wyjątkowy natychmiast traci moc obowiązującą. Jeżeli Rada Ministrów zarządzi stan wyjątkowy po zakończeniu okresu sejmowego lub po rozwiązaniu Sejmu, zarządzenie Rządu powinno być przedstawione Sejmowi nowowybranemu niezwłocznie na pierwszem posiedzeniu.

Zasady te określi bliżej ustawa o stanie wyjątkowym.

Zasady czasowego zawieszenia wyżej wymienionych praw obywatelskich w czasie wojny na obszarze, objętym działaniami wojennemi, określi ustawa o stanie wojennym.

ROZDZIAŁ VI.

Postanowienia ogólne.

Artykuł 125.

Zmiana Konstytucji może być uchwalona tylko w obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu, większością $^2/_3$ głosów.

Wniosek o zmianę Konstytucji winien być podpisany conajmniej przez $^1/_4$ ustawowej liczby posłów, a zapowiedziany conajmniej na 15 dni.

Drugi z rzędu na zasadzie tej Konstytucji wybrany Sejm może dokonać rewizji Ustawy Konstytucyjnej własną uchwałą, powziętą większością $^3/_5$ głosujących, przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Co lat 25 po uchwaleniu niniejszej Konstytucji ma być Ustawa Konstytucyjna poddana rewizji zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe.

Patrz opinję Dra Oberlaendera, str. 139.

ROZDZIAŁ VII.

Postanowienia przejściowe.

Artykuł 126.

Niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie — o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw — z dniem ich wejścia w życie.

Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej.

Dr. Hupka Jan.

Z punktu widzenia wytwórczości, zarówno rolniczej jak przemysłowej, interesować nas musi w postanowieniach ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1921 w pierwszym rzędzie to, czy praca i inicjatywa produkcyjna znajdzie w nich nadzieję takiej ochrony, by samowola klasowych rządów i partyjnej często biurokracji nie mogła owoców pracy produkcyjnej — względnie jej warsztatu — konfiskować i produkcji ze szkodą jednostki i ogółu tamować.

Konstytucja z 17 marca 1921 nadzieję takiej ochrony istotnie daje. Ale, jak dotąd, jest to tylko nadzieja na nieoznaczony ściśle i być może bardzo jeszcze odległy termin.

Bo jeżeli art. 38 Konstytucji zawiera wyraźne postanowienie, że: »żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją, ani naruszać jej postanowień«, to wynikaćby z tego powinno, że liczne klasowe ustawy, z przyjętą w Konstytucji zasadą równości wobec prawa i ochrony mienia sprzeczne, straciły już z chwilą ogłoszenia Konstytucji swą moc obowiązującą.

Tymczasem w praktyce utrzymuje się wszystkie sprzeczne z Konstytucją ustawy i rozporządzenia w mocy, zasłaniając ten fakt artykułem 126, przewidującym możność uzgodnienia ich z Konstytucją

w rok dopiero po jej uchwaleniu, — i to bez żadnej gwarancji, czy Sejm uzgodnienie takie przeprowadzić zechce, i w jakim terminie. W ten sposób sprzeczne z Konstytucją przepisy i urządzenia prawne, mogłyby latami jeszcze ze szkodą państwa i wytwórczości jego obywateli być stosowane.

Artykuł 3 Konstytucji zawiera w ustępie 5. postanowienie, że: »rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa i obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią«.

Tymczasem w Polsce utarł się nieszczęsny zwyczaj, że do ustawy obejmującej kilka wierszy pisze się rozporządzenia obejmujące całe foljały. Rozporządzenia te zawierają częstokroć postanowienia, których ustawa, na jaką się powołują, nie przewidywała. Aż nazbyt wiele rozporządzeń przekracza w rażący sposób upoważnienia ustawowe, zarówno w formie jak treści. Zdarza się przecie, że nie ten minister wydaje rozporządzenie, którego ustawa do tego upoważniła, i nakłada w tem rozporządzeniu na jedne grupy obywateli rujnujące wprost ciężary na rzecz innych grup, które od tych samych ciężarów się uwalnia.

Czy więc wobec wyraźnego brzmienia art. 3-go Konstytucji można takie przekraczające ramy ustaw rozporządzenia uważać za nieobowiązujące, czy też nie?

Art. 81 Konstytucji zawiera przepis, że: »sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych«.

Czyli, że i z powodu niezgodności z Konstytucją nie można żadnej ustawy sądownie zaczepić.

A contrario jednak z przepisu tego wynika, że sądom nie jest odebrana możność badania ważności rozporządzeń, uprawnienia ustawowe przekraczających.

Jak jednak będzie w praktyce?

Przepis art. 72 Konstytucji zapowiada ustawę, która ma przeprowadzić zasadę, że: »od karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w 1-szej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu«,

a przepis art. 98, że: »żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty«.

Wreszcie postanowienie art. 121, że: »każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnem za szkodę jest Państwo solidarnie z winnemi organami«.

Wszystkie te wyżej przytoczone przepisy Konstytucji są rzeczą

niewątpliwie bardzo na przyszłość pocieszającą i wiele obiecującą, narazie jednak, niestety, nieaktualną, gdyż przedtem muszą być wydane całe szeregi uzupełniających Konstytucję ustaw. Niema zaś żadnej zgoła nadziei, by obecny Sejm chciał te wszystkie ustawy uchwalić.

Narazie więc producenci nie mają legalnego środka obrony.

Prof. Jaworski Władysław Leopold: Stosunek Konstytucji do ustaw z nią sprzecznych.

Przed rozstrzygnięciem pytania, jaki jest stosunek ustaw sprzecznych z Konstytucją do niej, poczynić muszę pewne uwagi.

1. Z chwilą należytego ogłoszenia ustawy, o rozwinięciu jej i stosowaniu decydują tylko względy prawnicze, a usunięte być muszą względy polityczne; decyduje tekst ustawy, a nie intencja ustawodawcy. Można ubolewać, że art. 126 Konstytucji jest niejasny i że nie świadczy o przemyśleniu sprawy do końca. Można ubolewać, że w razie uznania ustaw sprzecznych z Konstytucją za nieobowiązujące, wejdą w życie ogólniki Konstytucji i że stan prawny w państwie zostanie wskutek tego zamącony.

Wszystko to prawda, ale to są względy polityczne, a nie prawnicze, nie mogą też wpłynąć na rozstrzygnięcie żadnej wyłaniającej się z Konstytucji kwestji. Jeżeli powoływać się mamy na najwyższy interes publiczny, to polega on właśnie na tem, aby ustaw nie łamać.

2. Zgadzając się na to, że przepis ustępu drugiego art. 126 jest niefortunny i że, jak niżej wykażę, nie ma prawnego znaczenia, nie mogę przecież przekroczyć w chęci sprowadzenia go *ad absurdum* pewnych granic mego sądu o sprawności intelektualnej jego twórców. Jeżeli przepis ten poleca przedstawić najpóźniej w ciągu roku od uchwalenia Konstytucji ciału ustawodawczemu ustawy sprzeczne z Konstytucją do uzgodnienia, to nie mogę przypuścić, żeby twórcy jego:

a) nie wiedzieli, że chwila »uchwalenia« nie schodzi się z chwilą »ogłoszenia«;

b) żeby adres tego przepisu mógł być zwrócony do kogo innego, jak do rządu, komisja prawnicza bowiem jest częścią Sejmu, a więc Sejm nakazywałby sam sobie przedstawiać owe sprzeczne ustawy;

c) wreszcie nie mogę przypuścić, żeby tu szło o przedłożenie tylko wykazu sprzecznych ustaw, a nie projektów ustaw uzgodniających. Przedstawienie wykazu miałoby chyba tylko znaczenie pedagogiczne.

Rząd pouczyłby Sejm, gdzie — jego, t. j. rządu, zdaniem — zachodzi sprzeczność, ale nie wysnuwałby stąd żadnych konsekwencyj.

3. Do rozstrzygnięcia kwestji, o którą tutaj idzie, nie może być użyty art. 81 Konstytucji, wedle którego sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych. Przez badanie ważności ustaw rozumie się badanie, czy ciało, które je wydało, miało do tego kompetencję, czy ustawa uchwalona została przepisaną ilością głosów, itp. Tego wszystkiego sądy co do ustaw, w przeciwstawieniu do rozporządzeń, nie mają prawa badać, jeżeli ustawa jest należycie ogłoszona. W danej kwestji przyjmą też sądy za ważną tak ustawę sprzeczną z Konstytucją, jak i samą Konstytucję, a rozstrzygnięcie, które mają zastosować, oprą na innem kryterjum, które zaraz podamy.

4. Do rozstrzygnięcia naszej kwestji nie może także być użyty art. 38 Konstytucji, wedle którego żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z Konstytucją, ani naruszać jej postanowień. Przepis ten jest zbędny. Miałby znaczenie, gdyby zawierał sankcję na wypadek, gdyby uchwaloną i ogłoszoną została ustawa sprzeczna z Konstytucją. Tej sankcji niema, wobec czego jest ten artykuł wyrażeniem z innego punktu widzenia tego samego, co jest powiedziane w postanowieniach o zmianie Konstytucji.

5. Dla wyjaśnienia, o co tu idzie, przytoczę przykład. Ustawa z d. 3 czerwca r. 1921, poz. 314 d. u. R. P. Nr. 31, o kontroli państwowej, a więc ustawa ogłoszona po wejściu w życie Konstytucji, jest w pewnych punktuch sprzeczną z Konstytucją. Ponieważ art. 38 Kostytucji nie zawiera sankcji, co się ma stać, jeżeli taka ustawa przyjdzie do skutku, jesteśmy bezbronni wobec tej sprzeczności. Gdyby bowiem na podstawie tej ustawy przyszło orzekać sądom, to musiałyby ją zastosować wobec tego, że artykuł 81 Konstytucji zabrania im badać ważności ustaw. Musiałyby ją przeto uznać za ważną, chociaż nie przyszła do skutku w sposób przepisany dla zmiany Konstytucji. Zwracamy uwagę, że ustawa, którą cytujemy, przyszła do skutku po wejściu w życie Konstytucji. Z przykładu tego wynika, że jeżeli skłonimy się do zdania, iż ustawy sprzeczne z Konstytucją straciły moc obowiązującą, to nie stało się to ani na skutek artykułu 38, ani na skutek art. 81 Konstytucji, ale też ta utrata mocy dotyczy tylko tych ustaw, które zostały ogłoszone przed wejściem w życie Konstytucji.

6. Wreszcie zwracamy uwagę, że art. 126 odróżnia trzy grupy postanowień Konstytucji w odniesieniu do innych ustaw:

a) Postanowienia Konstytucji w materji nie unormowanej dotychczas przez żaden przepis prawny i nie wymagające żadnego urządzenia prawnego, lub też postanowienia w materji unormowanej już przez

jakiś przepis prawny, ale zgodny z Konstytucją, względnie postanowienia oparte na urządzeniu prawnem zgodnem z Konstytucją. Co do takich postanowień Konstytucji niema chyba sporu, że weszły w życie z dniem jej ogłoszenia.

b) Postanowienia Konstytucji, których urzeczywistnienie zawisłem jest od wydania poszczególnych ustaw, np. o Trybunale stanu, o sądownictwie administracyjnem etc., wchodzą w życie z dniem wydania tych ustaw. Co do tych postanowień niema również sporu.

c) Postanowienia Konstytucji w materji unormowanej już przez jakiś przepis lub oparte na urządzeniu prawnem już istniejącem, jeśli przepis ten prawny, względnie urządzenia prawne, są sprzeczne z Konstytucją. Są to właśnie te postanowienia, o które toczy się spór, i co do nich pragnę zająć stanowisko.

Na podstawie powyższych przesłanek i argumentów, które niżej przytoczę, jestem zdania, że postanowienie zawarte w art. 126, iż najpóźniej do roku od dnia uchwalenia Konstytucji mają być przedstawione ciału ustawodawczemu sprzeczne z nią przepisy do uzgodnienia, nie ma prawnego znaczenia, i że te sprzeczne z Konstytucją przepisy straciły moc obowiącującą z dniem ogłoszenia Konstytucji, t. j. z dniem 1 czerwca 1921 roku, t. j. że w tym dniu w dotyczących materjach zaczęła obowiązywać Konstytucja.

Zacytowane postanowienie art. 126 nie ma znaczenia prawnego, ponieważ nie normuje:

a) co ma obowiązywać w ciągu roku, o którym tam mowa;

b) co ma obowiązywać, jeżeli do końca tego roku nie będą przedstawione ciału ustawodawczemu dotyczące przedłożenia;

c) co ma obowiązywać, jeżeli ciało ustawodawcze będzie zwlekać z załatwieniem; wreszcie

d) co ma obowiązywać, jeżeli ciało ustawdawcze odrzuci projekt uzgodniający.

W braku tych sankcyj uważam zacytowany przepis za pozbawiony znaczenia, a w tym stanie rzeczy wyrażam zapatrywanie, że z dwóch przepisów sprzecznych sędzia przyzna moc obowiązującą późniejszemu, t. j. Konstytucji, w myśl zasady *lex posterior derogat priori,* i to od dnia ogłoszenia Konstytucji, t. j. od d. 1 czerwca roku 1921. Innemi słowy: Sprzeczne z Konstytucją przepisy straciły moc obowiązującą już od 1 czerwca 1921 r. Przeciwne zdanie negowałoby zasadę *lex posterior derogat priori,* lub uznawałoby Konstytucję za program, ale nie za ustawę.

Powtarzam, że zapatrywanie moje opieram tylko na zasadzie *lex posterior derogat priori* i na tem, że zdanie *questionis* w art. 126 nie

ma znaczenia prawnego, a nie na art. 38 i 81, bo one tutaj nie odgrywają roli.

Rację więc przyznaję artykułowi »Czasu« z 18 marca 1922 i uchwale Konwentu senjorów, o ile uznaje, że ustawy sprzeczne z Konstytucją zostały przez nią uchylone, natomiast nie zgadzam się z niemi, jakoby to nastąpiło dopiero w rocznicę, licząc od uchwalenia, względnie ogłoszenia Konstytycji.

W moim komentarzu do Konstytucji ograniczyłem się do wyliczenia nierozstrzygniętych przez art. 126 przypadków i wyraziłem nadzieję, że rozstrzygnięcie takie nastąpi w ustawie przechodniej (co zawiodło). Natomiast nie wypowiedziałem *expressis verbis* zdania, że w braku takiego rozstrzygnięcia ustawy sprzeczne tracą moc obowiązującą z dniem 1 czerwca 1921 r. Przyznaję się, że nie uczyniłem tego dlatego, iż nie sądziłem, aby w tym względzie można było mieć wątpliwości. Obecnie jednak, gdy z pewnej strony podniesiono zarzut, iż niema prawnika, któryby mógł mieć takie zdanie, zabieram głos, aby zaznaczyć, że może taki zarzut jest przesadzony, i że mimo wszystkiego trwam przy mem uroszczeniu, że jestem prawnikiem.

Prawda, że w miejsce owych zgasłych przepisów wchodzą w pewnych materjach w życie ogólniki i że stan prawny zostanie zamącony. Ale o tem trzeba było myśleć i mówić, gdy art. 126 był redagowany. Dzisiaj kwestja stoi tak: Co jest ważniejsze, czy usunięcie tych szkód, czy poszanowanie Konstytucji i uznanie jej za ustawę obowiązującą, a nie program działalności ustawodawczej? Nie mam wątpliwości, że w sprawie tej powinno decydować prawo, a nie polityka, i dlatego uważam, że obecnie zadanie polega na obmyśleniu środków, jak prawnie zapobiec szkodom.

Nie sądzę, żeby wypadków sprzeczności było wiele, ale studjum dążące do stwierdzenia i określenia tych sprzeczności jest poważne i długie. Aby ulżyć rządowi w tej pracy, a z drugiej strony uniknąć politycznej walki w Sejmie co do prejudycjalnej kwestji, czy coś jest sprzecznem z Konstytucją, czy nie, zaproponowałem utworzenie Trybunału konstytucyjnego. Rzuciłem tylko myśl, przestrzec jednak muszę, że rzucenie myśli oddziela od przeprowadzenia jej w ustawie poważna i niełatwa praca.

Patrz opinję Dra Oberlaendera, str. 139.

Patrz opinję prof. Jaworskiego, str. 288.

UZUPEŁNIENIA.

CZĘŚĆ OGÓLNA.

III. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA.

Prof. Komarnicki Wacław: Przewodnia idea Konstytucji marcowej.

Studjum konstytucji wymaga przedewszystkiem poznania elementów danego ustroju państwowego, dalej zaś zbadania, jak te elementy wiążą się z sobą, wzajemnie ustosunkowują, jak z nich powstaje całość system instytucji konkretnego prawa. Przy badaniu tem posługujemy się wyłącznie metodą prawniczej analizy i konstrukcji, przyjmujemy dany system prawno-polityczny jako zamkniętą w sobie całość, którą traktujemy wyłącznie metodą formalną, logiczną. Postępując w ten sposób, wykryć możemy jedynie braki formalne danej konstytucji, nieścisłość jej określeń, niekonsekwencję w przeprowadzeniu jej tez.

Usprawiedliwioną wszelako jest też inna metoda, mianowicie historyczno-polityczna. Użycia jej nie należy mieszać z zejściem ze stanowiska ściśle naukowego i przejściem na pole publicystyki. Stosując metodę tę, wychodzimy poza obręb dogmatyki prawnej i wkraczamy w sferę nauk politycznych. To nam pozwala ująć określenia i pojęcia danej konstytucji już nie statycznie, lecz dynamicznie, w związku z podłożem społecznem, na którem powstają i żyją. W ten sposób wchodzimy w świat idei politycznych, które zostały skrystalizowane w formie określeń prawnych, oceniamy sposób i stopień ich urzeczywistnienia, konsekwencję w ich przeprowadzeniu. Przy badaniu tego rodzaju konstatujemy, jakich doktryn politycznych oraz tendencyj społecznych wyrazem jest dana konstytucja, stwierdzamy jej związek z epoką, odnajdujemy ten prąd dziejowy, z którego się wyłoniła, poza twórcami jej w znaczeniu prawodawczego aktu ustalamy jej ojcowstwo ideowe.

W idei swej konstytucja jest podstawą całego prawa, tak publicznego, jak prywatnego. Określa ona ustrój i funkcjonowanie organizmu państwowego, stosunek państwa do jednostki, oraz wykreśla ramy dla działalności jednostki. Jej naczelne stanowisko w systemie prawa publicznego, przedewszystkiem politycznego, nie ulega wątpliwości, wszelako jej związek i z prawem prywatnem jest równie ścisły. Już Bacon (*De augm. scient.* VIII, 3) ujął ten stosunek prawa prywatnego do publicznego w powiedzeniu: *jus privatum sub tutela juris publici stat*, co w innej formie wyraził Rossi: *c'est dans le droit public que se trouvent les têtes des chapitres du droit privé.* I w istocie konstytucja świadczy o tej płaszczyźnie pojęć prawnych, na której znajduje się w danym momencie dziejowym pewien naród, ona jest odbiciem jego poczucia prawnego i sądów o prawie i bezprawiu. Że zaś pojęcia, sądy i poczucie prawne nie są abstrakcjami, nie są tezami akademickiemi, lecz są przejawem umysłowych i moralnych wartości, tkwiących w danym narodzie, jest więc konstytucja wskaźnikiem moralnego i umysłowego poziomu tego narodu.

Jedne konstytucje dają bardziej pełny i wierny wizerunek dziejowy narodu, inne są odbiciem mniej wyraźnym i stuszowanym, wszystkie jednak są dokumentami historyczno-politycznemi, stwierdzającemi stopień rozwoju sił moralnych i materjalnych pewnego społeczeństwa. Konstytucje wyłonione w dobie rewolucyjnego napięcia mogą nosić bardziej bezpośrednie znamiona psychiki zbiorowej, konstytucje oktrojowane lub uchwalane w czasach spokojnych mogą być wyrazem kompromisowych rozstrzygnięć, żadna z nich jednak nie jest dziełem przypadku, lecz jest koniecznością historyczną, jest wypadkową sił działających w danem pokoleniu, wyrazem tych pojęć i poglądów, które w określonym momencie dominują. Wśród określonych warunków materjalnych i psychicznych możliwą jest tylko taka, a nie inna konstytucja, oczywiście nie w sensie mniej lub bardziej doskonałego elaboratu prawnego, ale jako system naczelnych pojęć prawnych i moralnych danego narodu.

Rzeczą badania historyczno-politycznego jest wykazać działanie tych wszystkich czynników, które wpłynęły na dane sformułowanie tych pojęć w konkretnej konstytucji. Jedną z dróg tego badania, na którą najpierw w pracy tego rodzaju wejść trzeba, jest rekonstrukcja tego systemu naczelnych pojęć prawnych i moralnych z określeń i postanowień konstytucji, wydobycie z tekstu jej — myśli jej i ducha. W niniejszym krótkim szkicu chcę to uczynić w stosunku do Konstytucji odrodzonego Państwa Polskiego — Konstytucji z 17 marca 1921. Wprawdzie na badania historyczno-polityczne — ze względu na bliskość tego dzieła, uniemożliwiającą rozpatrywanie go z koniecznej perspek-

tywy — jest zawcześnie, sądzę jednak, że, o ile to jest słuszne w stosunku do badań takich w szerszym zakresie, zmierzających do ujęcia całokształtu danego zjawiska, to jeżeli ograniczymy nasze cele do zadań skromniejszych, do próby doszukania się przewodniej idei Konstytucji marcowej, to zadania te leżeć będą całkowicie w zakresie dostępnym poznaniu naukowemu. Zauważyć przytem należy, iż przeżywamy okres dziejowy, charakteryzujący się przez niezwykłą intensywność rozwoju, tempo wydarzeń stało się tak szybkie, wzrost i rozpowszechnienie idei tak prędkie, iż to, co było zaledwie wczoraj, jest już częstokroć oddalone od nas przez szereg wydarzeń i pracę ducha tak bardzo, jak w innych warunkach mogłoby być odsunięte dopiero po upływie dziesiątków lat. Konstytucja marcowa jest naszą obecną konstytucją, w jej ramach żyjemy, — ale moment jej stworzenia już się od nas odsunął i coraz wyraźniej widać w niej tylko pierwszy etap w rozwoju polskiej twórczości konstytucyjnej. Od czasu jej uchwalenia ewolucja powojenna Europy posunęła się daleko, Polska zaś wyszła z epoki walk zbrojnych i dyplomatycznych o swój byt i swe granice i zaczęła urządzać swe stosunki wewnętrzne i zagraniczne. — W jakim stopniu jest w tej pracy narodowi naszemu drogowskazem Konstytucja marcowa, co stanowi jej ideę przewodnią?

Ideę tę twórcy Konstytucji chcieli wyrazić we wstępie do niej, zaczynającym się od słów: »My, Naród Polski...«

W podniosłych słowach tytułu konstytucyjnego mamy nawiązanie do tradycji dziejowej, tej mianowicie, która znajduje punkt wyjścia i wcielenie swe w Konstytucji 3 Maja, a dalszy ciąg doprowadzający aż do momentu wskrzeszenia Państwa Polskiego w walkach orężnych o to państwo. Z drugiej zaś strony tytuł konstytucyjny wymienia dobro Ojczyzny i ludzkości, jako te cele, którym odbudowane Państwo Polskie chce służyć.

Cele te sformułowane są tak ogólnikowo, iż na podstawie tego tekstu nie możemy wyrobić sobie dokładnego pojęcia o idei przewodniej Konstytucji. Osiągnąć to możemy dopiero w drodze zapoznania się z jej przepisami i wniknięcia w ich istotę. Zwrócić się przeto trzeba do rozbioru zasad, przyjętych przez Konstytucję jako założenie wskrzeszonej państwowości polskiej.

Według Konstytucji, władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu. Jest to zasada, wysunięta na czoło przepisów konstytucyjnych, ma ona wszakże wśród nich znaczenie raczej teoretyczne, nie stanowi zaś ich charakterystycznego, specyficznego rysu. Jest stwierdzeniem republikańskiej formy rządów, najlepiej odpowiadających tej zasadzie, aczkolwiek zdarzały się w rzeczywistości politycznej próby godzenia jej i z monarchją. Natomiast nie wysnuwa z niej Konstytucja

jakichkolwiek wniosków w kierunku t. zw. rządów bezpośrednich, instytut *referendum* jest naszej Konstytucji całkowicie nieznany, zbudowana jest ona na czystej zasadzie reprezentacyjnej. Zasada zwierzchnictwa narodowego, wypowiedziana przez Konstytucję, rozpatrywana sama w sobie, w oderwaniu od całokształtu jej przepisów, nie wystarcza dla scharakteryzowania Konstytucji, nie stanowi dostatecznego kryterjum w tym względzie; dopiero gdy zwrócimy się do dalszych przepisów konstytucyjnych, a mianowicie dotyczących organizacyj naczelnych władz państwowych, uzyskamy to kryterjum.

Przyjmując zasadę rządów reprezentacyjnych z pośród możliwych ukształtowań ustrojowych, twórcy Konstytucji wypowiedzieli się za parlamentaryzmem. Idąc za przykładem innych konstytucyj, powstałych po wojnie światowej, niemieckiej, pruskiej, austrjackiej i czecho-słowackiej, Konstytucja nasza zasady parlamentaryzmu kodyfikuje wraz ze wszystkiemi ich konsekwencjami prawno-politycznemi. Nie pozostawia zatem Konstytucja nasza wykształcenia tego ustroju praktyce, jak w innych państwach, w których powstał on tą drogą i rozwinął się, i co pozwoliło mu tam przystosować się do potrzeb państwowych, czyniąc go bardziej elastycznym. Precyzując ten system w określeniach prawnych na podobieństwo współcześnie uchwalonych konstytucyj, posuwa się nasza Konstytucja od nich dalej w przeprowadzeniu tej zasady, usuwając z przyjętych przez nią instytucyj wszystko to, co mogłoby bezwzględnie przeprowadzoną zasadę parlamentaryzmu w jakikolwiek sposób osłabiać.

Przedewszystkiem Konstytucja marcowa ustala nieograniczoną przewagę sejmu w ciele ustawodawczem, sprowadzając senat do roli zgoła podrzędnej, pomocniczej. — Nietylko w zakresie ustawodawstwa głos decydujący posiada sejm, senatowi zaś przysługuje jedynie rodzaj *veto* suspensywnego, ale i w zakresie stosunku do rządu decydującym organem jest wyłącznie sejm, t. zn. odpowiedzialność parlamentarna ministrów jest odpowiedzialnością li tylko przed sejmem.

Poza sejmem zaś Konstytucja nie ustanowiła żadnych czynników, mogących w jakimkolwiekbądź stopniu stanowić przeciwwagę wszechwładzy sejmu. Nie stanowi tej przeciwwagi wprawdzie nieodpowiedzialny, ale pozbawiony istotnej samodzielności w swych aktach i mogący jedynie wywierać moralny wpływ osobisty — Prezydent Rzeczypospolitej, ani rada ministrów, zależna od *votum* sejmu i nie rozporządzająca opartą na tradycji i zwartą w swej organizacji administracją, ani władza sądowa, nie mogąca kwestjonować zgodności z Konstytucją uchwalonych przez ciało ustawodawcze ustaw, specjalnego zaś

Trybunału konstytucyjnego, przewidzianego w konstytucjach austrjackiej i czecho-słowackiej, nasza Konstytucja nie zna.

Przy takiem postawieniu sprawy wszystko w państwie zawisło od większości sejmowej: zarówno wykonywanie ustawy konstytucyjnej, jak i los rządu. Co do tej ostatniej kwestji podkreślić należy brak w naszej Konstytucji wszelkich kwalifikowanych warunków wyrażania rządowi *votum* nieufności. W państwach powstałych po wojnie lub w których został system parlamentarny wprowadzony w drodze postanowienia konstytucji, w których więc nie jest on bezpośrednim wynikiem rozwoju historycznego, lecz jest rezultatem świadomego przyjęcia zasad tego systemu, jak w Czechach lub Prusach, widzimy konstytucyjną reglamentację funkcjonowania jego mechanizmu, w szczególności kwestji wyrażania rządowi *votum* nieufności przez parlament. Przytem daje się obserwować tendencja do zapobieżenia możliwości przesileń rządowych, wywołanych przez przypadkową, a nie zorganizowaną większość, oraz zapewnienia maximum rozwagi i uświadomienia odpowiedzialności, ciążącej na kolegjum głosującem. W tym celu, oprócz żądania kwalifikowanej większości, nie tak wysokiej jednak, by miała uniemożliwić wykonywanie tego prawa przez parlament, jako środki psychologicznie uzasadnione obierają tak konstytucja pruska, jak czesko-słowacka przekazanie do przedyskutowania w komisji wniosku o wyrażenie *votum* nieufności, wymaganie upływu okresu kilku dni między postawieniem wniosku a głosowaniem, wreszcie głosowanie imienne. Wszystkie te warunki mają na celu wzmocnić szanse racjonalnej decyzji. Wobec zaś braku w państwach tych tradycyj parlamentarnych, przepisy te wydają się niezbędne. Nie znajdujemy ich jednak w naszej Konstytucji, według niej bowiem do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów sejm zwyczajną większością. Niema więc w Konstytucji żadnych obwarowań przeciwko możliwym niespodziankom politycznym.

Zważywszy to wszystko, dochodzimy do wniosku, iż w Konstytucji marcowej zasada parlamentaryzmu znalazła najbardziej konsekwentny i pełny wyraz, że ona jest osią całego jej systemu politycznego. Tu więc szukać musimy przewodniej idei Konstytucji.

Stojąc wobec tak konsekwentnego przeprowadzenia tej zasady, jesteśmy uprawnieni zapytać, jaka idea polityczna została tem wyrażona. Niesposób przecież widzieć w tem objawu szczególnego doktrynerstwa twórców Konstytucji, chcących wcielić tę zasadę w jak najczystszej postaci, niesposób również uważać, iżby system ten im narzucał się dzięki tradycji parlamentarnej, zżycia się z nim ludności, stojącej zresztą w trzech b. zaborach na bardzo różnym stopniu roz-

woju politycznego, niescementowanej organicznie i różnolitej. Że zaś wyłączyć należy możność przypadku, lecz uznać musimy w tym, jak we wszelkim innym fakcie historycznym, konieczność dziejową, zniewoleni jesteśmy i tu przyjąć, iż to kardynalne założenie naszej Konstytucji odpowiadać musi *credo* politycznemu większości tej różnolitej ludności, wypływać z głębokich pokładów psychiki narodowej, bądź też z przeżyć społeczeństwa w epoce ostatniej, epoce niewoli.

Oświetlenia tego oparcia ustroju wskrzeszonej Rzeczypospolitej na skrajnie i jednostronnie polskiej zasadzie parlamentaryzmu szukać należy w wyjaśnieniu roli i struktury parlamentu we współczesnym ustroju państwowym.

Z pośród organów państwowych parlament zajmuje zgoła wyjątkowe stanowisko. W nim znajduje wyraz specyficzne przeciwstawienie państwa i społeczeństwa [1]. To przeciwstawienie nie jest absolutne, zachodzi tu stosunek formy do treści. Życie społeczne wylewa się jako w swe formy: w państwo i prawo. Musi więc istnieć punkt wspólny, w którym elementy społeczne przelewają się w formę państwową, by następnie stężeć w przepisach prawnych i instytucjach państwowych. W punkcie tym działają twórcze siły społeczne, poglądy etyczne i religijne, interesy gospodarcze etc. Parlament właśnie stanowi węzeł życiowy społeczeństwa i państwa.

To dało powód szeregowi uczonych niemieckich, jak Mohl, Gneist, B. Mejer, Rieker, w związku z teorją społeczeństwa Lorenza von Steina, do odmówienia parlamentowi charakteru organu państwowego i do uważania go za organ społeczny, powołany do reprezentacji interesów społecznych. Kelsen idzie dalej [2]) i w związku ze swem pojęciem organu państwowego odmawia wogóle organowi legislatywy charakteru organu państwowego. Państwo jest piastunem i wykonawcą prawa, twórcą prawa jest społeczeństwo.

Jeżeli ze stanowiska tradycyjnej teorji prawa politycznego nie można przyjąć tego poglądu na parlament, to jednak ze stanowiska socjologicznego pogląd ten wyjaśnia nam dobrze specyficzne właściwości tego organu, a jeszcze lepiej charakteryzuje nam zjawisko parlamentaryzmu, oraz odpowiada takim tendencjom rozwojowym ustroju reprezentacyjnego, które znalazły swój wyraz w teorji proporcjonalizmu oraz teorji reprezentacji interesów. Można wraz z Esmeinem

---

[1]) Por. Kelsen, *Hautprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, 1911, str. 410 i nast.

[2]) Ibidem, a także, str. 465 i n.

nie uznać proporcjonalizmu idei reprezentacji interesów, jako sprzecznych z pojęciem prawnem reprezentacji narodowej, ale można też uważać, iż to pojęcie prawne reprezentacji narodowej wymaga rewizji, jako nieodpowiadające tendencjom społecznym, przejawiającym się właśnie w proporcjonaliźmie i idei reprezentacji interesów.

Ta krótka dygresja w dziedzinę pojęcia parlamentu pozwoli nam zrozumieć ideę polityczną, leżącą u podłoża daleko idącej parlamentaryzacji ustroju państwowego Polski.

W świetle bowiem powyższych uwag widzimy, iż parlamentaryzacja ustroju nie oznacza nic innego, jak przewagę społeczeństwa nad państwem, przewagę twórczości społecznej nad organizacją państwową, a raczej podporządkowanie tej organizacji dominującym w społeczeństwie czynnikom. Parlamentaryzm przedstawia nam się jako najwyższa forma wolności politycznej, da się przeto ująć przedewszystkiem negatywnie, jako wyzwolenie społeczeństwa od państwa: rzeczą dopiero faktycznych stosunków społecznych jest uzupełnić tę negację przez treść pozytywną.

Ideę przewodnią naszej Konstytucji marcowej scharakteryzować więc możemy jako ideę negatywną: zniesienie szranek ograniczających swobodną grę czynników społecznych, zapewnienie maximum wolności dla twórczości społecznej, ustalenie przewagi społeczeństwa nad państwem.

Stosunek zatem twórców Konstytucji do idei państwowości określić należy jako stosunek negatywny. Na pierwszy rzut oka wydawać się to może paradoksem, w istocie jednak objaśnia się świeżemi reminiscencjami narodu z epoki niewoli, podczas której państwo było wrogiem, narzędziem ucisku i eksterminacji, któremu społeczeństwo przeciwstawiało się i z którem walczyło. Stąd sympatja twórców Konstytucji, idących tu wiernie za społeczeństwem, leży całkowicie po stronie społeczeństwa, chociaż ono stało się państwem własnem.

Ten stosunek społeczeństwa naszego do państwa potwierdzają aż nazbyt znane fakty z naszego życia zbiorowego: częste ujmowanie się tłumu za ujętym przestępcą i walka jego z policją, niechęć do pomagania organom bezpieczeństwa publicznego i uważanie tego za coś hańbiącego; brak uczciwości podatkowej; pogląd na państwo, jako na źródło, które tylko eksploatować należy, nic wzamian nie dając; bezwzględność walk opozycyjnych w sejmie, nieliczących się z interesem państwowym: brak pojęcia opozycji jako współdziałania w osiągnięciu celów państwowych; przenoszenie naszych walk wewnętrznych na forum międzynarodowe, i t. d.

Oczywiście, iż są to wszystko objawy przejściowe, przemija-

jące, iż niewątpliwie ustąpią one w niedługim czasie coraz bardziej rozwijającemu się poczuciu państwowości, — patrjotyzmowi państwowemu.

Idea uzgodnienia i solidarności interesów społeczeństwa i państwa musi znaleźć swe uzględnienie w dalszej ewolucji polskiego konstytucjonalizmu.

Wilno, 4/XI 1923.

VII. NOWE INSTYTUCJE.

Prof. Jaworski Władysław Leopold: Projekt ustawy o Radzie Naprawy Skarbu.

Krakowskie Towarzystwo Ekonomiczne powołało do życia osobny Komitet i poleciło mu ułożyć projekt ustawy upoważniającej, opierając ją na istnieniu Rady Naprawy Skarbu. Komitet zgodził się na następujące zasady:

1) Przedewszystkiem uznano, że cel, którym jest doprowadzenie budżetu do równowagi, może być osiągnięty tylko przez zmianę Konstytucji.

2) Zmiana Konstytucji polegać ma na tem, że w granicach, jakie zakreśla powyżej oznaczony cel, legislatywa przyznaną zostanie czynnikom, a mianowicie: Przezydentowi Rzeczypospolitej, Radzie ministrów, i utworzyć się mającej Radzie Naprawy Skarbu.

3) Rząd musi mieć prawo zawieszania wszystkich ustaw, tak poprzednio wydanych, jako też wydawanych przez sejm w czasie obowiązywania pełnomocnictw. Tak rozwiązuje się ewentualnie konflikt między powyższemi czynnikami a sejmem, który przez czas obowiązywania ustawy będzie nadal funkcjonował.

4) Rząd winien być w czasie obowiązywania ustawy, którą zakreśla się na dwa lata, wyjęty z pod odpowiedzialności za działania dokonane w ramach tej ustawy. Po upływie dwóch lat odpowiedzialność rządu odżywa, — może on też być wówczas pociągniętym do niej za powyższe działania.

5) W Radzie Naprawy Skarbu element poselski, względnie senatorski, powinien być w mniejszości.

Na tych zasadach zbudowany został następujący projekt:

Art. 1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej otrzymuje upoważnienie do wydawania dekretów, zawierających normy ogólnie obowiązujące, z mocą ustawy, jakie okażą się potrzebne do zaprowadzenia równo-

wagi w budżecie. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydaje powyższe normy na podstawie i zgodnie z przedłożeniem prezesa Rady ministrów. Przedłożenie to opierać się ma i winno być zgodnem z uchwałą Rady ministrów i z uchwałą Rady Naprawy Skarbu Rzeczypospolitej Polskiej.

Upoważnienie Prezydenta Rzeczypospolitej obejmuje wszystkie sprawy z dziedziny skarbowej, gospodarczej i społecznej, mające wpływ lub będące w związku ze zrównoważeniem budżetu.

Dekrety powyższe mają być ogłoszone z powołaniem się na niniejszą ustawę.

Art. 2. R. N. S. Rzeczypopolitej Polskiej składa się z mianowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek prezesa Rady ministrów, prezesa Rady R. N. S., jego zastępcy i dwunastu członków. Prezes R. N. S., jego zastępca i najmniej połowa członków R. N. S. nie mogą być posłami, względnie senatorami.

Prezes R. N. S., względnie jego zastępca, ma głos decydujący, jeżeli nie przewodniczy, przewodniczący zaś głosuje tylko w razie równości głosów. Prezes Rady ministrów i minister skarbu biorą stały udział w obradach R. N. S. bez prawa głosu decydującego, inni ministrowie na zaproszenie prezesa R. N. S.

Art. 3. Ustawa niniejsza obowiązuje przez dwa lata od dnia ogłoszenia.

W tydzień po wejściu w życie niniejszej ustawy Prezydent Rzeczypospolitej zwoła R. N. S., która obradować będzie bez przerwy aż do wygaśnięcia niniejszej ustawy.

Gdyby w ciągu tego czasu prezes R. N. S., jego zastępca, lub który z członków, z powodu śmierci, dłuższej choroby, zrzeczenia się godności, nie mógł pełnić swych obowiązków, nominacja następcy nastąpi wedle postanowienia, zawartego w art. 2. Dłuższą nieusprawiedliwioną nieobecność uważa się za rezygnację. Do prezesa R. N. S., jego zastępcy i do członków odnoszą się odpowiednio zastosowane przepisy Konstytucji o prawach i stanowisku posłów.

Prezes R. N. S. i jego zastępca pobierają uposażenia równe uposażeniu marszałka sejmu, względnie jego zastępcy, a członkowie R. N. S. uposażenie równe poselskiemu.

Art. 4. Prezydent Rzeczypospolitej oznacza na wniosek prezesa Rady ministrów termin, w którym R. N. S. ma powziąć uchwałę w przedłożonej jej przez prezesa Rady ministrów sprawie. Gdyby R. N. S. uchwały w tym terminie nie powzięła, uważa się, że zgadza się na przedłożenie prezesa Rady ministrów. Na prośbę R. N. S. może Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek prezesa Rady ministrów termin ten przedłużyć.

Art. 5. R. N. S. nie jest ograniczona w swoich obradach i uchwałach do wniosków i przedłożeń prezesa Rady ministrów, uchwalone jednak przez nią z jej własnej inicjatywy ogólne normy obowiązują tylko wówczas, jeżeli zostaną ogłoszone przez Prezydenta Rzeczyposp., na zgadzający się na nie wniosek prezesa Rady ministrów.

Art. 6. Przez czas obowiązywania niniejszej ustawy prezes Rady ministrów, ministrowie i Rada ministrów nie mogą być za wydane na podstawie niniejszej ustawy normy ogólne pociągani do odpowiedzialności wedle postanowień Konstytucji.

Art. 7. Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek prezesa Rady ministrów, powzięty na podstawie uchwały R. N. S., może wstrzymać wykonanie każdej ustawy, tak poprzednio wydanej, jak i wydanej w ciągu trwania R. N. S., jeżeli ona uniemożliwia lub utrudnia doprowadzenie budżetu do równowagi.

Art. 8. Sądy nie mają prawa badać ważności dekretów, wydanych na podstawie niniejszej ustawy.

Art. 9. Wnioski prezesa Rady ministrów opierać się winny na uchwale Rady ministrów. Uchwała ta nie przychodzi jednak do skutku, jeżeli w większości głosującej za nią niema głosu ministra skarbu.

Art. 10. R. N. S. uchwala regulamin dla swej działalności, winien on jednak być zatwierdzony przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek prezesa Rady ministrów.

Urzędników biura R. N. S. mianuje prezes R. N. S.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.

Do art. 46.

Sikorski Władysław, jen. dyw.: Podstawy organizacji naczelnych władz wojskowych.

Niezwykle doniosła sprawa organizacji najwyższych władz wojskowych wymaga jasnego i trzeźwego rzutu oka na ogólne położenie Rzeczypospolitej Polskiej, oraz gruntownej analizy wszystkich z tą kwestją związanych zagadnień.

Zachowując pilnie w pamięci doświadczenia historyczne, jak również istniejące warunki polityczno-społeczne, geograficzno-strategiczne i ekonomiczne, w których znajduje się Polska, a wreszcie nie tracąc z oka naszego położenia między Rosją a Niemcami, — dbać musimy więcej, aniżeli którykolwiek z narodów świata, o własne pogotowie obronne.

Uprawiając rozumną i trzeźwą, a na poczuciu rzeczywistych sił opartą politykę zagraniczną, której celem powinno być utrwalenie tak nam potrzebnego pokoju w Europie, możemy i powinniśmy łagodzić ostrość grożących Polsce konfliktów i musimy doprowadzić z czasem sąsiadów naszych do ostatecznego pogodzenia się z istniejącym na ich pograniczu stanem rzeczy. Cel ten jednakowoż, jak również ostateczne utrwalenie mocarstwowego stanowiska Rzeczypospolitej, osiągniemy jedynie przez należyte zorganizowanie siły własnej; zatracimy go natomiast bezpowrotnie, jeżeli zapomnimy o tym kardynalnym obowiązku obecnego pokolenia.

W uwzględnieniu tych podstawowych zagadnień podejmuję niniejszem dyskusję na temat organizacji najwyższych władz wojskowych w Polsce, — organizacji, która dla państwa i wojska jest sprawą decydującej wagi. W rozumowaniu swojem zachować przytem pragnę ścisły objektywizm rzeczowy, z wykluczeniem wszelkich ubocznych

względów, co ułatwi mi — jak sądzę — racjonalne rozwiązanie aktualnego dzisiaj problemu.

Ostatnie wojny światowe wykazały jasno, że szybkie rozstrzygnięcie zmagań wojennych nie da się uzyskać w nowoczesnych warunkach walki, które, ograniczając zdolności manewrowania przeciwnika do zera, uniemożliwiają równocześnie zaskoczenie i rozgromienie głównych sił nieprzyjacielskich, a więc i szybki ich pogrom. Dzisiaj, kiedy na pole walki wyruszają całe ludy uzbrojone, wojny przeciągają się latami. Drugą niewzruszoną prawdą, podkreśloną przez ostatnie wojny, jest zasada, że obecnie nie można społeczeństwa, wciągniętego w wojnę, dzielić bezkarnie na część walczącą i drugą, oczekującą biernie na wynik zapasów. Taki niezdrowy stan istniał u nas w roku 1919 i 1920, kiedy kraj cały mało interesował się wydarzeniami na froncie i żołnierzem stojącym nad Dźwiną, Berezyną i Dnieprem, co w walnym stopniu przyczyniło się do grożącej nam wówczas poważnie klęski. Przeniesienie wojny nad środkową Wisłę i wszystkie następstwa tego faktu powinnyby raz na zawsze uchronić nas w przyszłości od powtarzania tego błędu.

W konsekwencji dwóch powyższych przesłanek wojsko stanowi obecnie jedno z narzędzi walki, nie posiada jednakowoż wyłączności w zakresie obrony ojczyzny. Przestarzałe pod tym względem poglądy uległy na Zachodzie pod wpływem doświadczeń wojny 1914—1918 roku gruntownej rewizji. Zadaniem ustalanych tam w chwili bieżącej, a ujętych w zamkniętą całość praw wojskowych jest zapewnienie stałemu wojsku możności użycia wszystkich sił żywych narodu w chwili niebezpieczeństwa, oraz stworzenie w tym momencie warunków, które zapewniają państwu jak najpewniejsze wyzyskanie znajdujących się w jego dyspozycji środków walki.

Jak wielkie i trudne problemy wchodzą przytem w rachubę, zrozumiemy, uprzytamniając sobie cyfry, ilustrujące wysiłek narodu francuskiego w ostatniej wojnie.

Stan wojska francuskiego łącznie z wojskami kolonjalnemi wynosił w 1914 r. — 884.000 ludzi. W ciągu wojny zmobilizowano i wcielono do szeregów ponad 8,000.000 ludzi, powołując ponadto do świadczeń wojennych 1½ miljona robotników.

W przemyśle wojennym zdobyć się musiano na nie mniejszy wysiłek woli, doprowadzając do wyprodukowania w całości:

6 miljardów 300 miljonów ładunków karabinów piechoty,
208,412.600 pocisków 75 m/m,
31,749.800 « 155 m/m,
2,375.000 karabinów piechoty,
235.000 ręcznych karabinów maszynowych,

40.000 ciężkich karabinów maszynowych,
47.000 systemu Hotschkisa,
17.339 dział 75 m/m,
6.732 « ciężkich,
5.400 czołgów,
49.000 tonn gazów trujących.

Umożliwić tak wielką mobilizację wszystkich sił państwa, zorganizować strategiczny przewóz olbrzymich mas ludzkich i sprzętu wojennego, osłonić kraj w momencie najkrytyczniejszym, bo w fazie organizowania najwyższego jego wysiłku, stworzyć wreszcie dla siebie korzystną sytuację wyjściową — może wojsko stałe tylko wówczas, gdy jest celowo i racjonalnie zorganizowane, i to od władz naczelnych począwszy.

Dawna organizacja naczelnych władz wojskowych w Polsce nie stwarza na chwilę obecną miarodajnych wzorów, gdyż była zastosowaną do szczupłego wojska zawodowego.

Za nowszych, to jest Stanisława Augusta czasów, sprawy wojskowe podlegały Departamentowi Wojskowemu Rady Nieustającej, złożonemu z reprezentantów Senatu i Izby Poselskiej, a obradującemu pod kolejną prezydencją hetmanów, sprawujących naczelne dowództwo wojsk. Obok Departamentu Wojskowego istniała Kancelarja Wojskowa króla, do której kompetencji należało mianowanie i awansowanie na wniosek Departamentu Wojskowego oficerów, oraz dowództwo nad gwardją królewską i czterema pułkami ułanów nadwornych.

Sejm czteroletni wprowadza na miejsce Departamentu Wojskowego Komisję Wojskową Obojga Narodów, powierzając wkońcu w roku 1792 dowództwo naczelne sił zbrojnych królowi i ograniczając równocześnie kompetencje Komisji do spraw zaopatrzenia i uzupełnienia wojska.

Podczas powstania Kościuszkowskiego 1794 roku naczelny wódz i zarazem naczelnik kraju Kościuszko skupiał w swem ręku sprawy działań wojennych, wyszkolenia, formacyj oraz personalne. Natomiast uzbrojenie, umundurowanie i zaopatrzenie wojska, remont, tabory, służba zdrowia, należały do Wydziału Potrzeb Wojskowych Najwyższej Rady Narodowej.

Za czasów Księstwa Warszawskiego, 1807–1813 roku, naczelnym wodzem, a zarazem ministrem wojny, był książę Józef Poniatowski. Do zakresu działania ministerjum należały podówczas: *a)* zaopatrzenie wojsk, *b)* sądownictwo wojskowe, *c)* służba zdrowia, *d)* sprawy personalne, *e) ordre de bataille.* W roku 1811 wyłączono sprawy zaopatrzenia w osobny dział administracji wojennej, której szef podlegał bezpośrednio ministrowi.

Jako naczelny wódz dysponował książę Józef Poniatowski szefem Sztabu Generalnego, do którego kompetencji należały: 1) wyszkolenie wraz z inspekcją wojsk, 2) opis kraju.

Za czasów Królestwa Kongresowego (1815—1830) naczelnym wodzem był wielki książę Konstanty, który wbrew konstytucji Królestwa wprowadzał u nas stopniowo organizację naczelnych władz, obowiązującą w Rosji od 1815 roku. Na mocy tej organizacji szef Sztabu Generalnego jest zwierzchnikiem ministra wojny i on jedynie ma prawo bezpośredniego referatu u monarchy. Szefowi Sztabu Generalnego podlegają: *a)* generał kwatermistrz (kartografja wojskowa, wywiad etc.), *b)* generał dyżurny (sprawy personalne, karność, rozkazodawstwo, kancelarja), *c)* inspektorowie broni.

Ministrowi wojny podlegali kierownicy służby zaopatrzenia, zdrowia, audytorjat i uzupełnienia wojska.

Podczas wojny 1830—1831 roku wódz naczelny, zależny jedynie od Sejmu, nie od Rządu Narodowego, posiadający władzę większą niemal od dawnej hetmańskiej, skupiał w swem ręku nietylko kierownictwo działań wojennych i zaopatrzenia wojska w polu, lecz także sprawy formowania nowych oddziałów, pozostawiając Rządowej Komisji Wojny uzupełnienie i zaopatrzenie wojska.

Nowsze zatem wzory, pozostawione nam przez historję, zawierają momenty, które mogłyby znaleźć obecnie zastosowanie i w Polsce, gdyby nie postanowienia Konstytucji z 17 marca 1921, a w szczególności art. 46, który wyłącza tę możliwość. Jedyny zaś wzór możliwy ze stanowiska konstytucyjnego do zastosowania, a łączący agendy ministra i naczelnego wodza w jednem ręku — odpaść musi ze względów rzeczowych; już bowiem za czasów ks. Józefa Poniatowskiego nie wytrzymał próby życia, — a wprost przeciwnie, dawał powód do ciągłych usterek i niedomagań, — w dzisiejszych zaś niezmiernie skomplikowanych stosunkach, jak to będę miał sposobność poniżej wykazać, nie mógłby zapewnić wojsku sprawnie funkcjonującego dowództwa.

Przed 1914 rokiem żadne z państw europejskich nie rozstrzygnęło zagadnienia organizacji władz wojskowych zgodnie z potrzebami wojny. Nawet w państwach monarchistycznych organizacja najwyższych władz wojskowych nie zapewniała równowagi w czasie pokoju, gdyż nie rozgraniczała jasno i celowo wzajemnych kompetencyj, a mieszała je częstokroć i stwarzała stałe źródło konfliktów i nieporozumień. Co ważniejsze wreszcie, — nie liczyła się należycie z potrzebami wojny i koniecznością trwałego ich zabezpieczenia.

Liczne memorjały austrjackiego szefa Sztabu Generalnego, Conrada, niemającego żadnego wpływu na personalja i budżet wojska

austrjackiego, jego kilkakrotne podawanie się do dymisji i ciągłe konflikty z ministrem wojny są najlepszą ilustracją tego stanu rzeczy w Austrji.

Analogiczne mniej więcej stosunki panowały w Rosji i Niemczech, gdzie istniała wprawdzie instytucja naczelnego wodza, skupiona jednak w ręku cara czy cesarza, ludzi przypadkowych i nie stojących na wysokości zadania, — dawała fikcyjne korzyści, nie zapewniając istotnych.

We Francji wojna 1871 roku obaliła obowiązujący aż do owej chwili system obrony państwa, odbierając z rąk wojskowych kompetencje w tej dziedzinie i przekazując je rządowi i parlamentowi. Minister wojny równocześnie nie uzyskał wystarczającego poparcia ze strony swych kolegów — tak, by mógł spełnić w całej rozciągłości swe trudne i ważne zadanie. Poparcia tego nie dała mu w dostatecznej mierze Najwyższa Rada Obrony Państwa, powołana do życia w 1906 r. Nieprzyjęcie zaś warunków gen. Pau, który objęcie stanowiska szefa Sztabu Generalnego wojska francuskiego w ostatnich latach przed wojną uzależnił od rozszerzenia jego kompetencyj w takim zakresie, by mógł wywierać wpływ decydujący na przygotowania wojenne, wywołało w późniejszym rozwoju wypadków cały szereg ujemnych konsekwencyj.

W żadnem z państw, biorących udział w wojnie 1914—1918 r., nie istniało w czasie pokoju stanowisko generała, przewidzianego na faktycznego wodza wojsk w czasie wojny. Żadne z państw tych nie zdawało sobie sprawy z ogromu zadań, które wojna stawia przed naczelnem dowództwem, z jego władzy prawie dyktatorskiej i płynącej stąd konieczności starannego przygotowania jej zakresu działania już podczas pokoju.

Błąd ten zemścił się dotkliwie. Improwizowanie naczelnego dowództwa w ostatniej, najtrudniejszej chwili, improwizowanie całego szeregu sztabów, gmatwało w momencie najgorętszym sytuację, potęgowało chaos, a w rezultacie wynosiło wodza, który w początkach wojny nie dysponował zgranym sztabem, nie znał swych wojsk, ani też swych kompetencyj. Prawie wszystkie naczelne dowództwa 1914 r. zwalczać pozatem musiały wybujałą samodzielność armij, płacąc za nią klęskami. Tak było z wojskiem rosyjskiem, toż samo działo się w wojsku niemieckiem w pierwszych miesiącach wojny, ciężkiemi ofiarami okupiła wreszcie swe doświadczenia wojenne 1914 roku — Francja.

Z faktów powyższych wysnuto wszędzie na Zachodzie odpowiednie konsekwencje. We wszystkich zatem wojskach zachodnich stworzono po wojnie posterunek generała, przewidzianego na naczelnego wodza, powierzając te funkcje w jednym wypadku generalnemu inspektorowi wojsk, w drugim przypadku szefowi Sztabu Generalnego.

Podjęto również inicjatywę uzgodnienia wszystkich prac rządu, podejmowanych w jego łonie dla celów obrony państwa.

Zrozumiano tam, że trwałe zabezpieczenie bytu państwa spoczywa w ręku rządu jako całości, że w razie wojny rząd gromadzi oraz rozdziela zasoby i środki działania. Jeżeli więc jest faktem, że minister wojny bez ministra spraw wewnętrznych nie zmobilizuje wojska, ani też nie będzie w stanie skutecznie osłonić granic, bez ministra kolei nie potrafi zabezpieczyć sprawnie funkcjonującego przewozu strategicznego wojsk, oraz dalszego ich zaopatrzenia. bez ministra przemysłu nie zapewni wojsku tego olbrzymiego wzrostu produkcji, którego wymaga wojna, zaś bez mininistra skarbu wogóle nie może prowadzić wojny, — wówczas jest rzeczą konieczną, by już w czasie pokoju odnośni ministrowie przygotowywali się do swej przyszłej roli i mieli zapewniony odpowiedni wpływ na zorganizowanie pogotowia wojennego kraju.

Rząd według tej nowoczesnej zasady nietylko określa polityczne cele wojny — których wykonawcą staje się później naczelny wódz, — lecz jest również odpowiedzialny za to, czy podczas pokoju zdrowa myśl programu obronnego przenika wszystkie dziedziny życia państwowego i czy w czasie wojny zapewniona będzie narodowi możność napięcia wszystkich jego sił do ostatnich granic wytrzymałości w celu zyskania zwycięstwa.

Dotychczasowy stan rzeczy w Polsce, gdzie najwyższe władze wojskowe żyją jakoby poza organizmem państwowym z jednej strony, inne zaś władze cywilne nie rozumieją i nie współpracują dla celów obrony państwa z ministrem spraw wojskowych, musi ulec radykalnej zmianie, przez wprowadzenie w życie ustawy o Radzie Obrony Państwa.

Dosłowna interpretacja odnośnego postanowienia Konstytucji, czyniącej odpowiedzialnym ministra spraw wojskowych za pogotowie obronne narodu i losy wojny — przyniosłaby nam w konsekwencji jak najsmutniejsze skutki. Odpowiedzialność ta w czasie pokoju rozłożyć się musi w znaczeniu parlamentarnem na wszystkich członków rządu, w znaczeniu zaś rzeczowem na najbliższych współpracowników ministra spraw wojskowych. Podczas wojny życie rozstrzygnie kwestję odpowiedzialności za jej losy, — obciążając nią naczelnego wodza i uzależniając od jego woli prace, projektowane w kraju dla potrzeb frontu, a więc wprost przeciwnie od postanowień Konstytucji. Jest bowiem rzeczą nie do pomyślenia, ażeby minister spraw wojskowych mógł przyjmować odpowiedzialność za bieg operacyj na froncie. Byłaby to równie szkodliwa ostateczność — jak dyktatura polityczna Ludendorfa w Niemczech podczas ostatniej wojny, która, wyłączając właściwą rolę

dyplomatów, uniemożliwiła Niemcom zakończenie wojny w korzystniejszym dla nich momencie i spowodowała ich sromotną, niebywałą w historji klęskę.

Obecny stan organizacji najwyższych władz wojskowych opiera się na dekrecie naczelnego wodza z dnia 10 lutego 1921 roku. Dekret ten jest tymczasowym, a organizacja przezeń wprowadzona nosi charakter próbny. Dobra strona omawianej organizacji polegała na złączeniu prac operacyjnych w jednem ręku, — t. j. ręku naczelnego wodza, który, będąc zarazem Naczelnikiem Państwa, miał wielką swobodę działania. Naczelny wódz za pomocą Ścisłej Rady Wojennej, której był przewodniczącym, posiadał stanowczy wpływ na przygotowania wojenne, których część operacyjną koncentrował w Oddziale IIIa Biura Ścisłej Rady Wojennej, pozostającego w jego dyspozycji — jako jego bezpośredni organ pracy. Przy bliższem rozpatrzeniu jednakowoż dekret powyżej cytowany zawiera poważne błędy konstrukcyjne.

Znaczne odchylenie od zasadniczych wytycznych dekretu, których dokonano, przeprowadzając definitywną organizację Ministerstwa Spraw Wojskowych oraz Biura Ścisłej Rady Wojennej, a nadto nieustalenie w praktyce zakresu działania Rady Wojennej i Ścisłej Rady Wojennej, oraz niejasne i niezgodne z Konstytucją określenie stanowiska ministra spraw wojskowych w stosunku do tejże Rady — są jaskrawym wykładnikiem tymczasowości i trudności, które w danej dziedzinie istnieją.

Śledząc praktyczną realizację dekretu, stwierdzić należy, że nie zdała ona egzaminu.

Oddzielanie prac natury operacyjnej, t. j. Oddziału III a, od szefa Sztabu Generalnego i innych biur Sztabu Generalnego, odseparowanie generała, przewidzianego na naczelnego wodza, od większości prac Sztabu Generalnego, reprezentowanych w pięciu jego oddziałach, czyli odjęcie mu realnego wpływu na większość środków technicznych, przy których pomocy jego plany będą później realizowane, brak określenia i umiejscowienia rzeczowej odpowiedzialności za przygotowanie państwa do obrony — oto główne konsekwencje ujemne dekretu z 10 lutego 1921 r.

Powodują one, że zarówno stanowisko ministra, jak naczelnego wodza i szefa Sztabu Generalnego, jak również i stosunek służbowy szefa Sztabu do swojego II zastępcy, są niejasno określone, organizacja całości nie-zharmonizowana, narażająca władze wojskowe na szereg tarć w życiu i pracy codziennej. W praktyce wywołać ona może zrozumiałą i naturalną dążność ze strony szefa Biura Ścisłej Rady Wojennej do skompletowania podległego sobie biura oddziałami II i IV,

oraz częścią I-go, czyli do podwajania Sztabu Generalnego, lub też wchodzenia w funkcje szefa Sztabu Generalnego.

Odgraniczenie pięciu oddziałów Sztabu Generalnego od Biura Ścisłej Rady Wojennej i jego prac, oraz zbyt mały wpływ szefa Sztabu Generalnego na ustalenie koncepcyj operacyjnych pociągaćby musiało za sobą w konsekwencji fakt, że albo plany, przygotowane w Oddz. IIIa, będą narażone na niebezpieczeństwo zbyt oderwanego od możliwości technicznej realizacji ich traktowania, albo też prace reszty Sztabu Generalnego, idąc równoległym torem, nie będą miały dostatecznie silnych cech istotnego przygotowania do wojny i nie będą mogły być należycie skoordynowane z zamiarami naczelnego wodza.

Organizacja ta wprowadzała zatem szkodliwą dla sprawy dwutorowość, wyrażającą się nietylko w podwójnej zależności szefa Sztabu Generalnego od ministra i naczelnego wodza, lecz także w podwójnej, na odrębnych przesłankach opartej pracy Sztabu Generalnego, którąbym nazwał wojenną i pokojową.

Ta dwutorowość ujawniła się również w uzależnieniu generalnych inspektorów broni od ministra spraw wojskowych, a inspektorów armij od naczelnego wodza. Wprawdzie do zakresu działania inspektorów broni należy przedewszystkiem fachowe szkolenie taktyczne specjalnych broni; niemniej przeto nie da się ono oddzielić od funkcyj inspektorów armij, i dlatego uzależnienie jednych od ministra, drugich zaś od generała, przewidzianego na naczelnego wodza, byłoby niecelowem. Wprawdzie przytoczone przezemnie ujemne konsekwencje dekretu z 10 lutego 1921 zniwelował w praktyce lojalny i objektywny stosunek osobisty, który panował na naczelnych stanowiskach wojskowych, fakt ten jednakowoż nie może stanowić precedensu organizacyjnego na przyszłość, jako nietrwały i nie zabezpieczający dostatecznie konieczności państwowych w tej dziedzinie.

Przechodząc do pozytywnego rozważania zagadnienia, podkreślam przedewszyskiem następujący moment:

Pojęcie »przygotowania do wojny« obejmuje zasadniczo wszystkie zagadnienia z dziedziny wojskowej, które logicznie nie mogą być inaczej podzielone, jak na dwie wielkie grupy. Pierwsza, leżąca w kompetencji prac Sztabu Generalnego, druga w zakresie Administracji Wojska. Dalszy podział, dokonywany ewentualnie wewnątrz tych grup, nie odpowiada faktycznie celowi. Przygotowując np. plany operacyjne, zainteresować się musimy z natury rzeczy wszystkiemi bez wyjątku zagadnieniami, któremi zajmuje się Sztab Generalny. Wyjęcie zeń pewnych działów stanowić będzie mechaniczne rozczłonkowanie jednego i tego samego organizmu i spowoduje w konsekwencji rozbicie elementów równorzędnych, koordynujących dane zagadnienie, a co za tem

dzie, będzie powodem straty czasu i zbędnym wysiłkiem w zbieraniu tych elementów.

W historji organizacji wojska pogląd ten znajdował zawsze swój wyraz. Podział zaś i podporządkowanie jednych zagadnień drugim, t. j. zagadnienia Administracji zagadnieniom Sztabu Generalnego, lub uzależnienia tych ostatnich od możliwości pierwszych, był zależnym od ustroju państwowego. W dawnych państwach zaborczych podział ten był uwidoczniony przez istnienie Wielkich Sztabów Generalnych, podległych wprost głowie państwa, obok ministerjów wojny, obejmujących przedewszystkiem dziedzinę administracji wojskowej. W państwach demokratycznie zorganizowanych całość spraw wojskowych podlegała Ministerjum Spraw Wojskowych; niemniej przeto podział na powyższe grupy istniał wewnątrz organizacji.

Przy praktycznem rozwiązaniu zagadnienia władz wojskowych u nas uwzględnić musimy z jednej strony konieczności konstytucyjne, z drugiej konieczności wojenne. Pierwsze, skupiając odpowiedzialność za wojskowość w ręku ministra spraw wojskowych, przyznają mu w czasie pokoju pełnię rozkazodawstwa w odniesieniu do całego organizmu wojskowego.

Drugie, wysuwając odpowiedzialność naczelnego wodza, na którego barkach spoczywają w czasie wojny losy kraju, wymagają zapewnienia mu już w czasie pokoju dostatecznego wpływu na przygotowania państwa na wypadek wojny.

Usunięcie tych sprzeczności byłoby możliwe przez połączenie funkcyj generała, przewidzianego na naczelnego wodza, z funkcjami ministra wojny, względnie z funkcjami szefa Sztabu Generalnego. Korzyści tego drugiego, a przedewszystkiem pierwszego rozstrzygnięcia byłyby jednak tylko pozorne. Funkcje bowiem, złączone z konstytucyjną odpowiedzialnością za wojsko, oraz związane z dowodzeniem i administrowaniem sił zbrojnych, są tak rozległe, że nie pozwoliłyby one generałowi, przewidzianemu na naczelnego wodza, zająć się w dostatecznie rozległym stopniu przygotowaniem wojska i państwa wyłącznie do celów wojny.

Nie mówiąc już o ministrze, którego całkowicie absorbuje udział w rządzie, obrona interesów wojska w sejmie oraz koordynacja prac jego najbliższych współpracowników, t. j. szefa Sztabu Generalnego, szefa Administracji i szefa Kontroli Generalnej, — nadmienić pragnę, że kto dotknął się bezpośrednio prac Sztabu Generalnego, ten wie, jak wiele czasu zajmuje szefowi Sztabu Generalnego normowanie codziennego życia wojska, które dotychczas leżało w jego kompetencji. Jeżeli ponadto uświadomimy sobie tę olbrzymią pracę, której polski Sztab Generalny dokonał i jeszcze dokonać będzie musiał w dziedzinie orga-

nizacji i mobilizacji, jeżeli weźmiemy pod uwagę zależność szefów Departamentów od szefa Sztabu Generalnego, wówczas zrozumiemy, że łączyć funkcyj generalnego inspektora wojsk z funkcjami ministra, względnie szefa Sztabu Generalnego, w jednem ręku nie można. Wówczas bowiem twórcza praca, podejmowana jedynie pod kątem widzenia celów i potrzeb wojny, byłaby na tem stanowisku niemożliwa. Zabiłby ją nawał pracy bieżącej.

Wydaje się zatem rzeczą konieczną zatrzymanie tych dwóch zupełnie odrębnych funkcyj ministra spraw wojskowych i generała, przewidzianego na naczelnego wodza. Koordynatorem tych dwóch niejednokrotnie przeciwstawiających się sobie stanowisk powinien być szef Sztabu Generalnego, któremu podlega jednolicie zorganizowany i do nowych potrzeb przystosowany Sztab Generalny. Posiadając odnośne pełnomocnictwa w dziedzinie wykonawczej i rozkazodawczej od ministra wojny, szef Sztabu Generalnego w sprawach związanych z przygotowaniem wojennem powinien podlegać bezpośrednio głównemu inspektorowi wojsk, który przez swoje dyrektywy nadaje ogólny kierunek całości prac Sztabu Generalnego, zapewniając im w ten sposób celowość i jednolitość, oraz nie dopuszczając, by życie pokojowe wojska przeciwstawiało się wojennemu.

Przez podział wewnętrzny w łonie Sztabu Generalnego, któryby musiał ulec gruntownej reorganizacji, i przez podporządkowanie jednemu z zastępców szefa Sztabu Generalnego tych spraw, które są związane w swej większości z dowodzeniem wojska w czasie pokoju, drugiemu zaś zastępcy kompleksu zagadnień, związanych z przygotowaniami do wojny, — odpowiemy najlepiej potrzebom codziennego życia, bez wprowadzania szkodliwego i sztucznego rozdwojenia w dziedzinie organizacji władz wojskowych.

Załączony projekt ustawy, względnie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej, co wobec nieustalonych u nas warunków uważałbym za korzystniejsze dla interesów państwa i wojska, ujmuje powyższe zasady, charakteryzując je następującemi momentami szczegółowemi.

Konstytucja marcowa 1921 roku rozstrzyga, analogicznie do innych państw republikańskich, sprawę odpowiedzialności za wojsko w sposób wyraźny, poruczając suwerenne zwierzchnictwo wojska Prezydentowi Rzeczypospolitej, obciążając zaś ministra spraw wojskowych odpowiedzialnością za »akty związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego«. Wojenne konsekwencje tego artykułu Konstytucji omówiłem na wstępie, co do pokojowych, to — logicznie interpretując powyższe postanowienia — musimy stwierdzić, że oddaje ono naczelne dowództwo wojska w czasie pokoju w ręce ministra spraw wojskowych. Ponad tym faktem przejść

do porządku dziennego bez zmiany Konstytucji niesposób. Opierając się na istniejącym stanie rzeczy, podporządkowałem w swym projekcie wszystkie władze wojskowe, łącznie z generalnym inspektorem wojsk, ministrowi spraw wojskowych. Poza tę naturalną konsekwencję Konstytucji i ustroju parlamentarnego jednakowoż nie wykraczam. Owszem, wprost przeciwnie, staram się ograniczyć do nieuchronnego minimum zło, które z tego ustroju naturalnym rzeczy porządkiem mogłoby wypływać dla wojska. Staram się zmniejszyć następstwa zmienności ministrów i zależności ich od takich czy innych ugrupowań politycznych w kraju. Zdaję sobie bowiem aż nadto dobrze sprawę, że, jeżeliby skład personalny naszego korpusu oficerskiego, jego stosunek do żołnierza, oraz metody pracy w wojsku w odniesieniu do doktryny strategicznej i taktycznej miały w czemkolwiek zależeć od przejściowych ugrupowań partyjnych, wówczas zbrojne ramię Rzeczypospolitej musiałoby ulec zagładzie.

Posuwanie kontroli parlamentarnej poza niezbędne granice, czyli uzależnianie prac, związanych z przygotowaniem wojennem, a nawet planów operacyjnych, od każdorazowego ministra spraw wojskowych, uważałbym za szkodliwe dla interesów państwa. Łatwo bowiem wówczas zatracić pod naporem sejmu, czy jego części, poczucie konieczności w dziedzinie obrony państwa. Istnieje wówczas niebezpieczeństwo zmienności, które dla planów obrony jest zabójcze.

W proponowanym przez siebie projekcie ostateczną decyzję w sprawach personalnych koncentruję w ręku Prezydenta Rzeczypospolitej. Jest to zgodne z postanowieniami Konstytucji, a pokrywa się najzupełniej z interesami wojska. Prawo nominacji i awansów oficerów, prawo przenoszenia, zwalniania i reaktywowania ich, swobodna wreszcie poza raz ustalonym etatem w tych sprawach decyzja — to szerokie bardzo pełnomocnictwo. Prawo to, złożone dawniej w rękach królów czy cesarzy, stanowiło ostoję ich władzy absolutnej. Dzisiaj zachowane ono być musi w ręku Prezydenta Rzeczypospolitej. W ten tylko bowiem sposób interesy państwa i wojska będą warowane skutecznie, — wszelka zaś polityka personalna, prowadzona pod innym kątem widzenia, aniżeli potrzeby obrony państwa, będzie wykluczona.

Szef oddziału personalnego powinien podlegać wprost szefowi Sztabu Generalnego, pokojowa obsada dowództw, od dowódcy pułku i równorzędnych włącznie, musi podlegać wpływowi generalnego inspektora wojsk, który decyduje o wojennej obsadzie tych stanowisk. Jest to jedynie logiczne rozwiązanie omawianego zagadnienia. Naśladowanie przedwojennych wzorów państw zaborczych w tej dziedzinie byłoby dla wojska zgubą. Już w tych wojnach bowiem szef Gabinetu Wojskowego, referujący bezpośrednio i wyłącznie monarsze sprawy

personalne wojska, stawał się największą potęgą w wojsku, wyrastającą ponad głowy ministra, szefa Sztabu Generalnego i inspektorów, którzy wszyscy razem właściwie od niego zależeli. Stwarzało to w wojsku nieodpowiedzialną a wszechwładną klikę, rzucającą podwaliny pod personalny absolutyzm monarchów, oraz niweczącą służbową równowagę wojska.

Obsady personalne w wojsku z reguły powinny być prowadzone pod kątem widzenia wojny. Klasyfikacja zaś osobista oficerów znajdować musi, jeżeli ma być celową, swój punkt ciężkości w określeniu zdatności, lub niezdatności bojowej danego oficera.

Niejednokrotnie stwierdzić możemy, studjując własną i obce wojny, że wojskowe wielkości pokojowe maleją do zera w ciężkich, a zupełnie innych warunkach walki, które z brutalną szczerością ukazują nam człowieka z jego przywarami i wadami. Nieustraszony spokój, zimna krew i odwaga w niebezpieczeństwie, zdolność do jasnego, szybkiego i dokładnego ujęcia sytuacji, a wreszcie dar stanowczej decyzji, opartej na stalowej woli i niezłomnym charakterze, — oto nieodzowne cechy dobrego żołnierza-dowódcy, które niełatwo rozpoznać i stwierdzić w normalnych czasach pokojowych. Zadecydować one powinny o stanowisku służbowem danego oficera w czasie pokoju, które niczem innem być nie powinno, jak tylko przygotowaniem go go objęcia podobnej roli w czasie wojny. Zasada bowiem, by przynajmniej wyżsi dowódcy spełniali w czasie pokoju funkcje analogiczne do wojennych, powinna u nas bezwzględnie obowiązywać. W ten sposób bowiem ograniczymy do minimum zło, które jest konsekwencją dużych zmian, wprowadzanych do wojska w momencie wybuchu wojny.

Wszystkie powyższe względy przemawiają stanowczo za projektowaną przezemnie organizacją. Jak z jednej bowiem strony minister spraw wojskowych fizycznie nie może stosunkom w wojsku poświęcić tyle czasu, by na podstawie własnych jedynie obserwacyj budować sąd samodzielny o oficerach, tak z drugiej strony jest rzeczą logiczną i konieczną, ażeby ci, którzy wobec tego, że stale pozostają na swych posterunkach, a więc generalny inspektor wojsk i szef Sztabu Generalnego, i ponoszą faktyczną współodpowiedzialność przed narodem za jego pogotowie obronne, posiadali dostateczny wpływ na obsadę personalną stanowisk wojskowych.

Art. 9 projektu stwarza instytucję generalnego inspektora wojsk, jako generała, przewidzianego na naczelnego wodza. Sądzę, że przytoczyłem dość poważne argumenty, przemawiające za powołaniem tego rodzaju instytucji do życia. Ponieważ jednak rządowy projekt ustawy pomija ten decydujący dla przyszłości wojska szczegół organizacyjny,

przeto pozwolę sobie jeszcze w kilku słowach uzasadnić potrzebę tego stanowiska z proponowanym przezemnie zakresem działania.

Stwierdzam przeto, że wydaje mi się rzeczą wprost nielogiczną improwizować w czasie wojny absolutną prawie na froncie władzę wodza, nie stwarzając jej zawiązku już w czasie pokoju. A więc ten, który ma dowodzić wojskiem w chwilach próby, w najcięższym momencie ojczyzny, który ma żądać największych ofiar od podwładnych sobie, bo ofiary życia, który poniesie za losy wojska i kraju pełną wówczas odpowiedzialność, nie istnieje wcale w czasie pokoju. Nie przygotowuje się on do tak odpowiedzialnej roli już w czasie pokoju, nie poznaje swoich najbliższych współpracowników, nie nawiązuje tych serdecznych węzłów z żołnierzem, bez których niema faktycznego dowództwa, niema możności prowadzenia żołnierzy w bój. Brak tych węzłów zamienić łatwo może dzielny i jednolity oddział w stado baranów, w niezorganizowaną, tchórzliwą hordę.

Wojsko ma prawo wymagać od swego wodza pełnych na to stanowisko kwalifikacyj. W jego bowiem ręce składa ono w momencie śmiertelnych zapasów swój honor i swój los. Naodwrót jednakowoż człowiekowi temu muszą być oddane wszystkie środki działania, które bez podwajania czynników rozkazodawczych pozwolą mu już w czasie pokoju przygotować się do należytego wypełnienia tak doniosłego zadania. Wszystkie uboczne względy, politycznej czy osobistej natury, nie mogą nas wstrzymać przed objektywnem i rzeczowem, a zgodnem z najżywotniejszym interesem państwa rozwiązaniem omawianego zagadnienia.

Osobiście jestem zdecydowanym zwolennikiem indywidualizacji w dowództwie. Według mego zdania zatem dowódca jest zawsze tylko jeden. Może nim być w wyższych jednostkach bojowych albo dowódca właściwy, albo też jego szef Sztabu, zależnie od osobistych przymiotów tych ludzi. Wzajemny ich stosunek rozstrzygnie zawsze praktyka, zadecyduje życie. Byłoby jednak rzeczą błędną, gdybyśmy z reguły protegowali malowanych, słomianych dowódców, poza których plecami rządzi wszechwładnie szef Sztabu. Obserwowaliśmy te stosunki zbliska w wojskach zaborczych, gdzie Sztab Generalny stanowił w czasie wojny kastę, bezwzględnie zamkniętą, w której walczono z najbezwzględniejszą zawziętością o ponętne stanowisko szefów korpusów, czy dywizyj, na których to stanowiskach, nawet bez zwracania uwagi na pozory, oficerowie Sztabu Generalnego odgrywali rolę wszechwładnych bogów. Wiemy, do jakich to doprowadziło rezultatów. — Jeżeli zatem w tej dziedzinie mamy pójść inną, racjonalną drogą, musimy zawarować dowódcom, od naczelnego wodza począwszy, należyty zakres działania.

By móc narzucić wolę swą przeciwnikom — co jest istotą każdej walki, — wódz musi sam przedewszystkiem wiedzieć, co zamierza i do czego zdąża. Jest to koniecznem szczególniej w naszych trudnych warunkach strategicznych, które mogą od nas wymagać wojny prowadzonej równocześnie na dwa fronty.

Ocena walorów nieprzyjacielskich, rozdział środków walki, przewodnie kombinacje strategiczne i łączący się z niemi plan działania, odpowiednia do powyższych celów dyslokacja wojsk, — czyż te sprawy mają być załatwione poza generalnym inspektorem wojsk, jako przewidzianym na naczelnego wodza?

A czyż ma on pozostać bez wpływu na plany mobilizacyjne, osłonę granic w chwili wybuchu wojny, ugrupowanie koncentracyjne, którego giętkość i celowość zapewni później skuteczne użycie skoncentrowanych sił i pełne wyzyskanie wszelkich środków działania?

Na wszystkie te pytania powyższe odpowiadam projektem stworzenia stanowiska generała, przewidzianego w czasie wojny na naczelnego wodza, odpowiedzialnego wraz z szefem Sztabu Generalnego przed każdorazowym ministrem spraw wojskowych za pogotowie wojska, obarczonego najcięższą odpowiedzialnością podczas wojny, a więc odpowiedzialnego wespół z szefem Sztabu Generalnego za plany operacyjne. Generalny inspektor wojsk nie posiada prawa bezpośredniego rozkazodawstwa w stosunku do oddziałów, zastrzeżona zatem Konstytucją pełnia praw ministra nie doznaje w danym wypadku żadnego uszczerbku.

Generalny inspektor wojsk sprawuje ponadto inspekcję całego wojska, jużto bezpośrednio, jużto za pośrednictwem inspektorów armij i generalnych inspektorów broni oraz inspektora szkół, którego powołanie do życia uważam za rzecz konieczną.

Kto zna stosunki nasze w tym kierunku, a w szczególności nienormalne w początkowej fazie powojennej przeciążenie pracą w centrali ministra i szefa Sztabu Generalnego i różnolitość w wyszkoleniu oddziałów, wynikającą poza innemi względami chociażby z różnorodności i nierównomierności wyrobienia dowódców, — ten oceni konieczność wprowadzenia racjonalnej i jednolitej w całem wojsku inspekcji.

Regulaminy i przepisy M. S. Wojsk. pozostaną martwą literą, nie stworzą żywej syntezy, ani nie urobią harmonijnej metody wyszkolenia bez indywidualnej współpracy inspektorów, kierowanej do jednego celu przez generalnego inspektora wojsk.

Zapominając o tej głównej wytycznej pracy, łatwo dojść możemy do tych wyników, do których doszła Austrja przed wojną, wprowa-

dzająca na pole bitwy »landszturm« uzbrojony w lepsze karabiny, aniżeli niektóre oddziały pierwszej linji.

W myśl proponowanej przezemnie organizacji, generalny inspektor wojsk i szef Sztabu Generalnego wespół z inspektorami stanowiliby niezmieniające się prawie grono ludzi, współpracujących z każdorazowym ministrem nad odbudową i pogłębieniem polskiej doktryny organizacyjnej, strategicznej i taktycznej. Pamiętając o naszej tradycji wojskowej, wykorzystując doświadczenia wojenne obcych i własne, oraz uwzględniając polskie możliwości techniczne i warunki wojny, wymienieni powyżej generałowie pracowaliby stale nad rozwiązaniem najpoważniejszych zagadnień. Dawałoby to gwarancję poważnego i niezależnego od chwilowych wpływów traktowania zagadnień operacyjnych, taktycznych i organizacyjnych naszego wojska, pozwoliłoby nadto uniknąć w chwili krytycznej niepotrzebnych, a przez to szkodliwych ofiar i strat w ludziach i materjale. W ten sposób zorganizowana praca wojskowa usuwałaby najskuteczniej niebezpieczeństwo potrzeby gwałtownej rewizji poglądów i zasad działania w chwili wybuchu wojny, z tego jedynie powodu, że zasady te nie były należycie dostosowane do realnych warunków wojennych, — a wreszcie organizacja ta zapewniałaby normalny i zdrowy rozwój wojska w czasie pokojowym, który mieści w sobie zawsze i wszędzie poważne niebezpieczeństwa dla *morale* żołnierza.

PROJEKT USTAWY (DEKRETU) O ORGANIZACJI NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH.

Art. 1.

Najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Rzeczypospolitej jest Prezydent Rzeczypospolitej.

Art. 2.

Prezydent Rzeczypospolitej, jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych Rzeczypospolitej:

1) mianuje na wniosek Rady Ministrów szefa Administracji Armji, szefa Wojskowej Kontroli Generalnej oraz szefów Departamentów M. S. Wojsk.

2) na wniosek ministra spraw wojskowych, a za kontrasygnatą prezesa Rady Ministrów, generalnego inspektora wojsk, szefa Sztabu Generalnego, generalnych inspektorów broni, inspektorów armij, inspektora szkół, dowódców korpusów, oraz szefów oddziałów Sztabu Generalnego.

3) na wniosek ministra spraw wojskowych:

a) nadaje pierwszy stopień oficerski, oraz dalsze przy awansach;

b) mianuje na stanowiska od dowódców dywizyj włącznie wzwyż, oraz równorzędnych;

c) przenosi do rezerwy i w stan spoczynku oficerów zawodowych;

d) przenosi oficerów z rezerwy na zawodowych;

e) wykonywa prawo darowania oraz złagodzenia kary i darowania skutków zasądzenia karno-sądowego osób wojskowych w trybie przepisanym ustawą karnego postępowania wojskowego.

Art. 3.

Dowódcą sił zbrojnych w czasie pokoju jest minister spraw wojskowych. Stoi on na czele Ministerstwa Spraw Wojskowych, kieruje sprawami, dotyczącemi siły zbrojnej państwa, i jest w myśl Konstytucji odpowiedzialny przed sejmem w czasie pokoju i wojny za wojsko.

Art. 4.

Organem wykonawczym ministra spraw wojskowych jest Ministerstwo Spraw Wojskowych, w którego skład wchodzą:

1) Sztab Generalny;

2) Szef Administracji Wojska;

3) Wojskowa Kontrola Generalna.

Szczegółową organizację Ministerstwa Spraw Wojskowych określi rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów.

Art. 5.

Stałym organem doradczym ministra spraw wojskowych jest Rada Wojenna, w której skład wchodzą: generalny inspektor wojsk, szef Sztabu Generalnego, inspektorowie armij, generalni inspektorowie broni, inspektor szkół, oraz szef Administracji Armji.

Minister spraw wojskowych jest przewodniczącym Rady Wojennej. Sekretarjat Rady prowadzi drugi zastępca szefa Sztabu Generalnego.

Prezes Rady Ministrów może być każdorazowo obecny na Radzie Wojennej.

Ponadto w posiedzeniach Rady Wojennej mogą brać udział z głosem doradczym rzeczoznawcy techniczni, powołani każdrazowo przez ministra spraw wojskowych.

Art. 6.

Minister spraw wojskowych zasięga z reguły zdania Rady Wojennej w zakresie organizacji, mobilizacji, zaopatrzenia, ogólnych zasad wyszkolenia i uzbrojenia wojska, jego stanu liczebnego, a dalej w sprawach systemizacji obrony terytorjum państwa i w sprawach przemysłu wojennego, jak również we wszystkich ważniejszych sprawach wojskowych, które uzna za potrzebne poddać jej rozważaniu.

Art. 7.

Radę Wojenną zwołuje każdorazowo minister spraw wojskowych z własnej inicjatywy, względnie na propozycję generalnego inspektora wojsk.

Art. 8.

Uchwały Rady Wojennej, powzięte na podstawie regulaminu obrad, ustalonego przez ministra, stanowią obowiązujące go w ramach istniejących ustaw dyrektywy.

Art. 9.

Generalnym inspektorem wojsk jest generał, przewidziany na naczelnego wodza w czasie wojny, mianowany i odwoływany dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek ministra spraw wojskowych a za kontrasygnatą prezesa Rady Ministrów.

Art. 10.

Generalny inspektor wojsk podlega bezpośrednio ministrowi spraw wojskowych, jest stale funkcjonującym zastępcą przewodniczącego Rady Obrony Państwa, której ciągłość pracy zapewnia przez oddany do jego dyspozycji sztab.

Art. 11.

Generalny inspektor wojsk nadaje kierunek tym pracom Sztabu Generalnego, które dotyczą przygotowań wojennych i planów operacyjnych, ustalonych ostatecznie przez generalnego inspektora wojsk. W tej dziedzinie daje on swoje dyrektywy szefowi Sztabu Generalnego, oraz porucza zadania inspektorom armij, mieszczące się w ich zakresie działania.

Art. 12.

Generalny inspektor wojsk opinjuje pokojową obsadę wyższych dowództw, od stanowiska dowódcy pułku i równorzędnych włącznie oraz decyduje o obsadzie powyższych stanowisk w polu na czas wojny Klasyfikacji jego podlegają również wszystkie awanse generalskie.

Art. 13.

Generalny inspektor wojsk:

a) dokonywa stale inspekcji lądowej i powietrznej siły zbrojnej państwa, i to w zakresie wojsk, służb i szkół, jużto osobiście, jużto przez inspektorów armij, generalnych inspektorów broni, oraz inspektora szkół, którzy mu bezpośrednio podlegają;

b) kieruje wyszkoleniem wyższych dowódców — jak również organizacją gier wojennych, ćwiczeń i manewrów, opracowanych w szczegółach w Sztabie Generalnym, których kierownictwo może również powierzyć innemu generałowi.

Art. 14.

Organizację biura generalnego inspektora wojsk ustali rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów.

Art. 15.

Szef Sztabu Generalnego jest stałym zastępcą ministra spraw wojskowych w dowodzeniu, sprawując z jego ramienia funkcje, związane z dowodzeniem wojskiem w czasie pokoju, i to w granicach ustalonych przez ministra. Zastępstwo ministra spraw wojsk. w rządzie i sejmie sprawuje z reguły szef Administracji Armji.

Szef Sztabu Generalnego podlega bezpośrednio ministrowi spraw wojskowych, za wyjątkiem spraw, związanych z przygotowaniem do wojny, oraz określonych w art. 10 i 11 niniejszej ustawy, co do których szef Sztabu Generalnego podlega ministrowi spraw wojskowych pośrednio — przez generalnego inspektora wojsk.

Art. 16.

Szef Sztabu Generalnego kieruje całością prac Sztabu Generalnego, które podejmuje jużto na podstawie rozkazów ministra spraw wojskowych, względnie generalnego inspektora wojsk, a to w myśl art. 9 i 10 niniejszej ustawy, jużto z własnej inicjatywy.

Art. 17.

Stanowisko szefa Sztabu Generalnego, zarówno jak i szefa Administracji Armji w obrębie Ministerstwa Spraw Wojskowych ureguluje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej w myśl art. 4 niniejszej ustawy.

Art. 18.

Wykonanie powyższej ustawy powierza się prezesowi Rady Ministrów i ministrowi spraw wojskowych.

Art. 19.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.

PROJEKT
USTAWY O RADZIE OBRONY PAŃSTWA.

Art. 1.

Dla rozpatrywania zasadniczych zagadnień, dotyczących obrony państwa, a wymagających koordynacji prac pomiędzy poszczególnemi ministerstwami oraz organizacji i przygotowania narodu i jego siły zbrojnej do wojny, ustanawia się Radę Obrony Państwa.

Art. 2.

W skład Rady Obrony Państwa wchodzi prezes Rady Ministrów, jako przewodniczący, minister spraw wewnętrznych, minister spraw zagranicznych, minister skarbu, minister spraw wojskowych, minister przemysłu i handlu, generalny inspektor wojsk i szef Sztabu Generalnego.

Minister spraw wojskowych jest pierwszym, zaś generalny inspektor wojsk drugim zastępcą przewodniczącego.

W posiedzeniach R. O. P. mogą brać również udział z głosem doradczym powołani rzeczoznawcy wojskowi lub cywilni.

Art. 3.

Posiedzenie Rady Obrony Państwa zwołuje w miarę potrzeby, a przynajmniej raz na rok, prezes Rady Ministrów na wniosek ministra spraw wojskowych lub generalnego inspektora wojsk.

Art. 4.

Sekretarzem Rady Obrony Państwa jest pierwszy oficer Sztabu generalnego inspektora wojsk.

Art. 5.

Uchwały Rady Obrony Państwa stanowią ogólną wytyczną dla rządu.

Art. 6.

Wykonanie powyższej ustawy powierza się prezesowi Rady Ministrów i ministrowi spraw wojskowych.

Art. 7.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.

Do artykułu 125.

Twardowski Juljan.

Postanowienia artykułu 125 Konstytucji przewidują trojaką rewizję Konstytucji: każdoczesną (przez Sejm i Senat), rewizję »własną uchwałą... drugiego Sejmu«, i przymusową rewizję perjodyczną (co 25 lat) przez Zgromadzenie Narodowe (jest to podjęciem myśli z Konstytucji 3-go Maja [1]).

De lege lata postanowienia te są wadliwe, bo nie wspominają o możliwości dokonania rewizji Konstytucji z inicjatywy Rządu, której żadną miarą wykluczać nie uchodzi; bo nie mówią o kwalifikacjach, które posiadać musi wniosek o rewizji Konstytucji przez »drugi Sejm« (druga sesja, czyli też Sejm drugi raz wybrany?); bo możliwość zmiany Konstytucji przez »drugi Sejm« z pominięciem Senatu jest logicznym i politycznym dziwolągiem.

Konstytucja nasza nie żąda więc dla rewizji Konstytucji współudziału ludu, lecz powierza ją zwykłym ciałom ustawodawczym, nie wymagając nawet w tym celu nowych wyborów (ob. niżej). W Argentynie np. wybiera się, po uchwale normalnego parlamentu o konieczności rewizji, osobne ciało dla opracowania tejże. W jeszcze dalej posuniętych demokracjach, jak w szeregu Stanów północno-amerykańskich, ratyfikuje lud rewizję poruszoną przez Izby normalne, a wypracowaną albo przez te same Izby albo osobne *ad hoc* wybrane ciała. Najdalej posuwają się owe demokracje (niektóre Stany północno-amerykańskie i kilka kantonów szwajcarskich), które powierzają ludowi nietylko ratyfikację, ale także i inicjatywę do rewizji Konstytucji, bądźto przez pytanie się ludu (w New Hampshire nawet perjodyczne), czy ma na-

---

[1]) »Konstytucją całkowicie za świętą, za niewzruszoną deklarujemy, dopókiby Naród w czasie prawem przepisanym wyraźną wolą swoją nie uznał potrzeby odmienienia w niej jakiego artykułu«.

stąpić rewizja Konstytucji, bądźto przez wykonywanie inicjatywy przez pewną ilość wyborców, wzgl. obywateli, albo nawet przez jednego poszczególnego obywatela (Glarus, Appenzell). Jest bezwarunkowo zaletą naszego art. 125, że nie poszedł za temi przykładami.

De lege ferenda wypadałoby, już ze względów technicznych, rozróżnić, czy chodzi o zasadniczą zmianę Konstytucji *(revision totale)*, czy tylko o zmianę poszczególnych postanowień bez naruszenia zasad *(revision partielle)*, jak to czynią konstytucja szwajcarska z 29 maja 1874, zrewidowana w lipcu 1891 (art. 118—123) i obecne konstytucje austrjacka i niemiecka (ob. niżej).

Przynajmniej dla zasadniczej rewizji konstytucji poleca się oparta na wzorze francuskim z 25 lutego 1875 (art. 8) metoda, przepisana w konstytucji rumuńskiej z 28 marca 1923 (art. 129), według której zmianę konstytucji, poruszoną przez króla lub jedną z Izb, musi uprzedzić zasadnicza uchwała obu Izb (powzięta w każdej Izbie z osobna większością zwyczajną), iż zachodzi konieczność poruszonej zmiany; dopiero na podstawie takiej uchwały obie Izby wybierają Komisję, która wymienia postanowienia konstytucji przeznaczone do rewizji. Po dwukrotnem — z przerwą 15-dniową — odczytaniu sprawozdania tej Komisji w każdej Izbie, obie Izby złączone ustalają w obecności conajmniej 2/3 ogólnej liczby swych członków i większością 2/3 ostatecznie te artykuły, które mają być zmienione. Na mocy takiej uchwały obydwie Izby należy uważać za rozwiązane i zwołać ciało wyborcze. Nowowybrane Izby (funkcjonujące zresztą jako normalny parlament, art. 130) dokonywują rewizji oznaczonych poprzednio postanowień konstytucji w porozumieniu z królem, i to w obecności 2/3 wszystkich swych członków i większością 2/3. Podobne ograniczenie Izb przez nałożenie im obowiązku porozumienia się z głową państwa trzeba uważać za słuszne, bo utrudnia manewry partyjno-taktyczne.

Jeżeli się pragnie podtrzymać fikcję o odzwierciedlaniu woli Narodu przez parlament, trzeba konsekwentnie poruczyć przeprowadzenie zmian konstytucji nowowybranym ciałom parlamentarnym, jako aktualniejszym »zwierciadłom« niż są te, które, wybrane może jeszcze przed x laty, powzięły zasadniczą uchwałę co do pewnych zmian konstytucji. System ten, przewidziany zresztą w Szwajcarji (1874, art. 120), a w Belgji już w r. 1831 (art. 71 i 131), został przyjęty także w konstytucji jugosłowiańskiej z 28 czerwca 1921 (art. 125, 126), która zawiera podobne do rumuńskiej przepisy co do sposobu dokonywania zmiany konstytucji, tylko że Zgromadzenie Narodowe w Jugosławji pobiera zasadniczą uchwałę o zmianę konstytucji większością 2/3 wszystkich członków, a nowe Zgromadzenie Narodowe zmienia Konstytucję zwyczajną większością głosów.

Konstytucja czecho-słowacka z 29 lutego 1920 opiewa lakonicznie (art. I. ustawy wprowadzającej), że konstytucja może być zmienioną lub uzupełnioną tylko na mocy ustaw oznaczonych jako ustawy zasadnicze (§ 33). A ten § 33 konstytucji wymaga do zmiany ustaw zasadniczych większości 3/5 wszystkich członków w każdej Izbie. Dopuszczalnego naogół *referendum* Czecho-słowacja w kwestji zmiany konstytucji nie uznaje. Natomiast konstytucja austrjacka z 1 października 1920 (art. 44) przewiduje (śladem Szwajcarji) głosowanie ludowe, gdy chodzi o zupełną zmianę ustroju państwowego, albo jeżeli przy częściowych zmianach konstytucji 1/3 część jednej lub drugiej Izby takiego głosowania zażąda. Podobne postanowienie zawiera konstytucja niemiecka z 11 sierpnia 1919 (art. 76), uznająca w sprawach rewizji konstytucji ponadto inicjatywę ludową.

Ze względu na nasz temperament stronniczy należy Konstytucję polską zabezpieczyć silnemi gwarancjami; wobec wadliwości obecnego ustroju — ustanawia bowiem supremację parlamentu, *notabene* w kraju wybujałej partyjności, i to w okresie powszechnego upadku parlamentaryzmu — byłoby pożądanem, by przystąpiono do jego zmiany w sposób trzeźwy, rzeczowy i — nie zapóźno.

REJESTR RZECZOWY.

CORRIGENDA.

Dwa ostatnie ustępy opinji prof. Peretiatkowicza na str. 131 mają opiewać:

Z drugiej strony obawiają się niektórzy prawnicy i politycy, iż nadanie Prezydentowi prawa dowolnego rozwiązania Sejmu mogłoby dochodzić do nadużywania tego prawa. Prezydent mógłby zbyt często próbować szczęścia politycznego przez zarządzanie nowych wyborów i narażać państwo na wstrząśnienia polityczne w celu doprowadzenia do władz swego stronnictwa.

Nie podzielam tych obaw na terenie polskim, sądzę jednak, że proponowana wyżej zasada wyboru Prezydenta usuwa wątpliwości zaznaczone. Konieczność poddania się nowej elekcji w razie nowych wyborów sejmowych będzie dla Prezydenta dostatecznym hamulcem przeciw nadużywaniu swego prawa. Z drugiej zaś strony możliwość rozwiązania Sejmu będzie oddziaływać na ten ostatni bardzo korzystnie, dając zachętę do wytworzenia stałej, określonej większości w porozumieniu z Prezydentem.